

NOMOSKOMMENTAR

Prof. Dr. Christoph Vedder |

Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg [Hrsg.]

Europäisches Unionsrecht

EUV | AEUV | Grundrechte-Charta

Handkommentar

mit den vollständigen Texten
der Protokolle und Erklärungen
und des EAGV

Dr. Dominik Eisenhut, Lehrbeauftragter, Universität der Bundeswehr München |
Prof. Dr. Astrid Epiney, LL.M., Université de Fribourg | Prof. Dr. Volker Epping,
Universität Hannover | Prof. Dr. Hans-Peter Folz, Seoul National University |
Prof. Dr. Ulrich M. Gassner, Universität Augsburg | Prof. Dr. Wolff Heintschel
von Heinegg, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) | Prof. Dr. Dr.
Dr. Waldemar Hummer, Universität Innsbruck | Manuel Indlekofer, LL.M.
(Chicago-Kent), Wiss. Mitarb., Universität Augsburg | Prof. Dr. Daniel-Erasmus
Khan, Universität der Bundeswehr München | Dr. Stefan Lorenzmeier, LL.M.
(Lugd.), University of Strathclyde (Glasgow) | Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian
Müller-Graff, Universität Heidelberg | Prof. Dr. Eckhard Pache, Universität
Würzburg | Dr. Szabolcs Petrus, Wiss. Mitarb., Universität Augsburg | Prof.
Dr. Michael Rodi, Universität Greifswald | Prof. Dr. Henning Rosenau,
Universität Augsburg | Prof. Dr. Matthias Rossi, Universität Augsburg | Klaus
Schwichtenberg, Wiss. Mitarb., Universität Augsburg | Prof. Dr. Christoph
Vedder, Universität Augsburg



Nomos

facultas.wuv



DIKE

schuldungskompetenz der Europäischen Union umgangen. Daher bestehen zumindest gegen die Anleihetätigkeit in diesem Rahmen gravierende rechtliche Bedenken.

V. Praxis

Mit einem Volumen von etwa 67 Mrd. Euro² ist die EIB ein führender internationaler Emittent von mit Staatsanleihen vergleichbaren Titeln.³ Angesichts der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise sind im Operativen Gesamtplan 2009 – 2011 Steigerungen von jeweils 30% jährlich geplant.⁴ Die Vergabe von Darlehen (2010) konzentriert sich auf die Bereiche

- „Unterstützung der Konvergenzregionen der Europäischen Union“ (ca. 22,3 Mrd. Euro, mit besonderen Schwerpunkten in den Bereichen Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur sowie Energie),
- „Finanzierung von Vorhaben kleinerer und mittlerer Unternehmen“ (ca. 10 Mrd. Euro),
- „Ausbau der Infrastruktur des Binnenmarktes“ (ca. 8 Mrd. Euro),
- Impulse für Innovationen“ (ca. 16,5 Mrd. Euro, vor allem in den Bereichen Bildung, Forschung und Entwicklung),
- „Sichere, nachhaltige und wettbewerbsfähige Energieversorgung“ (ca. 14,8 Mrd. Euro),
- „Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeffizienz“ (ca. 8,5 Mrd. Euro),
- Finanzierungen für umweltfreundliche Städte (ca. 14,7 Mrd. Euro),
- Finanzierungen außerhalb der Europäischen Union (ca. 9 Mrd. Euro, mit einem Schwerpunkt bei aktuellen und potentiellen Beitrittskandidaten).⁵

Titel II Finanzvorschriften

Artikel 310 (ex Artikel 268 EGV) [Haushaltsgrundsätze, Haushaltsplan]

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben der Union werden für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt.

Der jährliche Haushaltsplan der Union wird vom Europäischen Parlament und vom Rat nach Maßgabe des Artikels 314 aufgestellt.

Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.

(2) Die in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben werden für ein Haushaltsjahr entsprechend der Verordnung nach Artikel 322 bewilligt.

(3) Die Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben setzt den Erlass eines verbindlichen Rechtsakts der Union voraus, mit dem die Maßnahme der Union und die Ausführung der entsprechenden Ausgabe entsprechend der Verordnung nach Artikel 322 eine Rechtsgrundlage erhalten, soweit nicht diese Verordnung Ausnahmen vorsieht.

(4) Um die Haushaltsdisziplin sicherzustellen, erlässt die Union keine Rechtsakte, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnten, ohne die Gewähr zu bieten, dass die mit diesen Rechtsakten verbundenen Ausgaben im Rahmen der Eigenmittel der Union und unter Einhaltung des mehrjährigen Finanzrahmens nach Artikel 312 finanziert werden können.

(5) ¹Der Haushaltsplan wird entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgeführt. ²Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Union zusammen, um sicherzustellen, dass die in den Haushaltsplan eingesetzten Mittel nach diesem Grundsatz verwendet werden.

(6) Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen nach Artikel 325 Betrugereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen.

2 Stand: 2010, EIB Jahresbericht 2010, Teil I, S. 52.

3 EIB, Jahresbericht 2010, Teil I, S. 52.

4 EIB, Jahresbericht 2008, Teil I, S. 6 ff.

5 EIB, Jahresbericht 2010, Teil I, S. 6 ff.

I. Entwicklung und systematischer

Zusammenhang	1
1. Entstehung der Norm	1
2. Haushalts- und Finanzgrundsätze	3
II. Bedeutung der Norm	4
1. Haushaltsfunktionen und Haushaltsgrundsätze	4
2. Einzelne Haushalts- und Finanzgrundsätze	6
a) Grundsatz der Vollständigkeit und Grundsatz der Einheit, Abs. 1	6
b) Grundsatz der Jährlichkeit, Abs. 1 UA 2	9
c) Grundsatz des Haushaltsausgleichs, Abs. 1 UA 3 ..	12
d) Grundsatz der Vorherigkeit	14

e) Grundsatz der sachlichen Rechtsgrundlage, Abs. 3 ...	15
f) Grundsatz der Haushaltsdisziplin, Abs. 4	17
g) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Abs. 5	20
h) Grundsatz der Gesamdeckung	21
i) Bruttonprinzip	22
j) Grundsatz der Spezialität	23
k) Grundsatz der Transparenz	25
l) Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit	26
m) Grundsatz der Recheneinheit	27
3. Schutz der finanziellen Interessen der Union, Abs. 6	28

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. Entstehung der Norm. In Anknüpfung an Art. I-53 EVV fasst die Norm verschiedene Haushalts- und Finanzgrundsätze zusammen, die im EGV in unterschiedlichen Bestimmungen verankert waren. Im Einzelnen korrespondieren Abs. 1 UA 1 mit Art. 268 UA 1 EGV, Abs. 1 UA 3 mit Art. 268 UA 3 EGV, Abs. 2 mit Art. 271 UA 1 EGV, Abs. 4 mit Art. 270 EGV, Abs. 5 mit Art. 274 Abs. 1 EGV und Abs. 6 mit Art. 280 Abs. 1 EGV.
2. Neben kleineren Modifizierungen sind fünf **Unterschiede** zwischen Art. 310 und den entsprechenden Bestimmungen im EGV hervorzuheben: Erstens spricht Abs. 1 vom Haushaltsplan der Union und differenziert insoweit als unmittelbare Konsequenz der Aufgabe der Säulenstruktur¹ nicht mehr zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft auf der einen Seite und den Ausgaben der Unionspolitiken auf der anderen Seite. Zweitens bestimmt Abs. 3 nunmehr ausdrücklich, dass die Ausführung der in den Haushaltsplan eingestellten Ausgaben grundsätzlich einen verbindlichen sachlichen Rechtsakt der Union voraussetzt. Drittens erstreckt sich die Deckungsnotwendigkeit für Ausgaben gem. Abs. 4 HS 1 auf die Union und nicht nur auf die Kommission. Viertens verpflichtet auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gem. Abs. 5 ausdrücklich die Union und nicht allein die Kommission. Fünftens betont Abs. 4 HS 2 in Ergänzung des Art. 312 AEUV, dass die Mittelansätze im mehrjährigen Finanzrahmen nicht nur vom Haushaltsgesetzgeber, sondern auch vom sachlichen Gesetzgeber als Obergrenze zu beachten sind.
3. 2. **Haushalts- und Finanzgrundsätze.** Die Norm fasst einige, nicht alle der Haushaltsgrundsätze zusammen, die regelmäßig im gesamten **Haushaltskreislauf** der Union von der Festlegung des Haushaltsplans über dessen Ausführung bis hin zur Entlastung der Kommission zu beachten sind. Im Einzelnen lassen sich der Norm entnehmen:
 - Grundsatz der Vollständigkeit und Grundsatz der Einheit (Abs. 1 UA 1),
 - Grundsatz der Jährlichkeit (Abs. 1 UA 2),
 - Grundsatz des Haushaltsausgleichs (Abs. 1 UA 3),
 - Grundsatz der Haushaltsdisziplin (Abs. 4),
 - Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Abs. 5).

Das in Abs. 3 normierte Erfordernis einer sachlichen Rechtsgrundlage für die Mittelausführung dürfte eher als **Finanzgrundsatz** zu qualifizieren sein, ohne dass eine exakte terminologische Unterscheidung zwischen Haushalts- und Finanzgrundsätzen möglich oder geboten wäre. Gleiches gilt für den in Abs. 6 angesprochenen Schutz der finanziellen Interessen der

1 Vgl. hierzu Rossi, Entwicklung und Struktur der Europäischen Union - eine graphische Erläuterung, ZJS 2010, 49.

Union, der an dieser Stelle nur im Grundsatz betont und im Übrigen durch Art. 325 AEUV konkretisiert wird.

II. Bedeutung der Norm

1. Haushaltsfunktionen und Haushaltsgrundsätze. Die Bedeutung der von Art. 310 hervor- 4
gehobenen Haushalts- und Finanzgrundsätze ist nur vor dem Hintergrund der Funktionen zu verstehen, die dem Haushaltsplan der EU zukommen. Mit der Finanzwissenschaft lassen sich vier Funktionen öffentlicher Haushalte unterscheiden:² Die **finanzpolitische Funktion** besteht in der Veranschlagung der zur Ausgabendeckung erforderlichen Finanzmittel.

- Die **politische Programmfunktion** kommt in den entsprechend dem Grundsatz der Spezialität vorzunehmenden Festsetzungen der Mittel nach Höhe und Zweck zum Ausdruck: Der Haushaltsplan ist stets ein politisches Handlungsprogramm in Zahlen.
- Die **Kontrollfunktion** des Haushaltsplans basiert auf der rechtlichen Bindung der ihn vollziehenden Organe, insbesondere also der Kommission, an die in ihm enthaltenen Festsetzungen: Sie ermöglicht die Überprüfung der zahlenmäßigen und rechnerischen Richtigkeit und Rechtmäßigkeit ebenso wie der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.
- Die **wirtschaftspolitische Funktion**, die bei nationalen Haushalten darin besteht, dass diese auf Grund ihres Volumens erheblichen Einfluss auf die allgemeine konjunkturelle Entwicklung nehmen können, steht bei dem Haushalt der EU im Hintergrund: Zu gering ist sein Volumen, um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung maßgeblich beeinflussen zu können.³ Gleichwohl sind Teilbereiche des EU-Haushalts, etwa im Agrarbereich, sowie die verschiedenen von den Verträgen vorgesehenen und im Haushalt ausgewiesenen Umverteilungen zwischen wohlhabenderen und weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten⁴ geeignet, der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vereinzelt Impulse zu geben.

Um diese verschiedenen Funktionen zu gewährleisten, haben sich Haushaltsgrundsätze 5
herausentwickelt, die als Maßstab für die Haushaltsaufstellung, -ausführung und -kontrolle dienen. Rechtliche Bedeutung erlangen sie regelmäßig erst durch ausdrückliche Normierung, wenngleich sie im Einzelfall auch aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen abgeleitet werden mögen. Doch auch bei normativer Verankerung wie in Art. 310 bleiben sie als Grundsätze offen für Ausnahmen und Durchbrechungen, die zum Teil schon im Vertrag selbst angeordnet werden. Ihre konkrete Ausgestaltung ist darüber hinaus der Haushaltsordnung⁵ und somit dem einfachen europäischen Gesetzgeber vorbehalten. Den primärrechtlichen, der Ausgestaltung durch die Haushaltsordnung entzogenen Kern der Haushaltsgrundsätze zu bestimmen, wird im Einzelfall sehr schwierig sein. Gleichwohl ist ihre ausdrückliche Normierung nicht ohne Bedeutung: Sie signalisiert, dass etwaige von der Haushaltsordnung vorgesehene Ausnahmen der rechtlichen Rechtfertigung durch einen sachlichen Grund bedürfen. Darüber hinaus wirkt sie als politischer Maßstab sowohl auf den Erlass der Haushaltsordnung als auch auf die Festlegung und die Ausführung der einzelnen Haushaltspläne ein: Abweichungen von den Grundsätzen sind vor allem auch politisch zu verantworten.⁶

2. Einzelne Haushalts- und Finanzgrundsätze. a) **Grundsatz der Vollständigkeit und Grundsatz der Einheit, Abs. 1.** Nach dem Grundsatz der Vollständigkeit sind *alle* Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. Dürfen also keine vorhersehbaren Einnahmen oder Ausgaben außer Ansatz bleiben, wirkt der Grundsatz nach zwei Seiten: Er verbietet die Überbudgetierung der Einnahmen aufgrund von unrealistischen Schätzungen und die Un- 6

2 Vgl. GS/Bieber, Vorbem. Art. 268 EGV Rn 19 f.; CR/Waldhoff, Art. 268 EGV Rn 9.

3 Der Haushalt 2005 macht mit einem Volumen von 106 Mrd. Euro etwa 1% des Bruttonationaleinkommens der 25 Mitgliedstaaten aus.

4 Zum Finanzausgleich s. Lienemeyer, Die Finanzverfassung der Europäischen Union, 2002, S. 262 ff.

5 VO über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften v. 25.6.2002, ABl. 2002 L 248/1 (i.F. HO 2002).

6 Zur allgemeinen Bedeutung der Haushaltsgrundsätze vgl. Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 1236 ff.; Kisker, HStR IV, § 89; zur Bedeutung der Grundsätze in der EU vgl. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 177 ff.; CR/Waldhoff, Art. 268 EGV Rn 19; GS/Bieber, Art. 268 EGV Rn 2.

terbudgetierung der fällig werdenden Ausgaben. Durch den Zwang zur umfassenden Veranschlagung aller Einnahmen und Ausgaben soll gewährleistet werden, dass der Haushaltsplan den Organen der EU ebenso wie der Öffentlichkeit jederzeit einen vollständigen Überblick über die Gesamtheit der finanziellen Verhältnisse der Union vermittelt.⁷

- 7 Ergänzt wird der Grundsatz der Vollständigkeit durch den Grundsatz der Einheit. Danach sind alle Einnahmen und Ausgaben in *den*, also in einen einzigen Haushaltsplan einzusetzen. Dieser Grundsatz beugt einer Zersplitterung in unübersichtliche **Teilhaushalte** vor, verhindert die wirtschaftliche Verselbständigung einzelner Organe oder sonstiger Einrichtungen der Union und steht vor allem Schatten- und Nebenhaushalten entgegen.⁸
- 8 Trotz dieser wichtigen Bedeutung der beiden Haushaltsgrundsätze wurden unter dem Regime des EGV und der HO 2002 verschiedene Finanzaktivitäten nicht vom Haushaltsplan der Union umfasst. Das gilt zunächst für die **Anleihe- und Darlehensstätigkeit** der Gemeinschaft, die gem. Art. 46 Abs. 4 lit. a HO 2002 nur „pro memoria“⁹ in den Haushaltsplan eingesetzt werden, sodann auch für den **Europäischen Entwicklungsfonds**, dessen Sonderstellung auf einem Vertrag der Mitgliedstaaten über die Durchführung des AKP-Partnerschaftsabkommen beruht.¹⁰ Weiterhin werden die Finanztätigkeiten der **Europäischen Investitionsbank** (EIB) nicht vom Haushaltsplan der Union umfaßt. Dies rechtfertigt sich formal mit der eigenen Rechtspersönlichkeit der EIB,¹¹ begegnet bei materieller Betrachtung aber erheblichen Bedenken, weil die Union die juristische Eigenständigkeit der EIB in zunehmendem Maße nutzt, um ohne Entscheidungen der Haushaltsbehörde Anleihen aufnehmen und Darlehen vergeben zu können.¹² Schließlich verfügen auch einige der **dezentralen Einrichtungen und Agenturen** über eigene Haushalte. Sämtliche dieser Ausnahmen verletzen mit den Grundsätzen der Vollständigkeit und der Einheit vor allem die Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments. Mit dem Anspruch der Finanzvorschriften der Verträge, Haushaltsgrundsätze für den Haushaltsplan *der Union* und nicht mehr den der Gemeinschaft sowie bestimmter Politiken der Union zu normieren, sind diese Ausnahmen nicht vereinbar.¹³ Primärrechtlich ausgenommen ist nach Art. 314 Abs. 2 AEUV jedenfalls nur die Europäische Zentralbank.
- 9 **b) Grundsatz der Jährlichkeit, Abs. 1 UA 2.** Nach dem Grundsatz der Jährlichkeit wird der Haushaltsplan jeweils für ein Jahr aufgestellt und bewilligt. Er findet seine normative Grundlage nicht nur in Abs. 1 UA 2, sondern auch in Art. 312 Abs. 3 UA 2 AEUV und Art. 313 AEUV sowie in der im Kapitel 3 verwendeten Terminologie „Der Jahreshaushaltsplan“. Dabei entspricht das Haushaltsjahr gem. Art. 313 dem Kalenderjahr. Der Grundsatz steht in engem Zusammenhang mit dem **Grundsatz der zeitlichen Spezialität**. Während der Jährlichkeitsgrundsatz die Länge der Haushaltsperiode bestimmt, bewirkt der Grundsatz der zeitlichen Spezialität eine auf diese Haushaltsperiode begrenzte Mittelbindung.¹⁴ Der Jährlichkeitsgrundsatz bezweckt insbesondere, die Kontrolle der Haushaltsaufstellung und -ausführung zu erleichtern. Darüber hinaus ermöglicht er es den Haushaltsbehörden, ihre politischen Prioritäten neu zu überdenken und gegebenenfalls zu korrigieren.
- 10 **Doppelhaushalte** verstießen, sollten sie von der Haushaltsordnung ermöglicht werden, nicht gegen das Jährlichkeitsprinzip, sofern die Mittel nur nach Jahren getrennt zu veranschlagen wären.
- 11 Die strikte Anwendung des Grundsatzes der Jährlichkeit steht in einem Spannungsverhältnis zur Notwendigkeit, auf unvorhergesehene Ereignisse hinreichend flexibel reagieren zu kön-

7 GS/Bieber, Art. 268 EGV Rn 3.

8 Birk, Das Haushaltsrecht der EG, in: ders. (Hg.), Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts, 1995, § 6 Rn 18.

9 „p.m.“

10 Zur Zulässigkeit der Budgetierung außerhalb des Gesamthaushaltsplans EuGH, Rs C-316/91, Parlament/Rat, Slg. 1994, I-625; kritisch dagegen GS/Bieber, Art. 268 EGV Rn 6 u. 8.

11 Vgl. Art. 308 AEUV Abs. 1.

12 Peffekoven, Finanzen der EU, 1994, S. 93, bezeichnet die Aktivitäten der EIB deshalb auch als Schattenhaushalt.

13 Differenzierter GS/Bieber, Art. 268 EGV Rn 8; CR/Waldhoff, Art. 268 EGV Rn 20; näher zur Problematik Rossi, S. 185 ff.

14 Birk (Fn 8), § 6 Rn 13.

nen. Deshalb ermöglicht Art. 316 Abs. 1 AEUV als vertragsunmittelbare Ausnahme vom Jährlichkeitsgrundsatz, Mittel auf das folgende Haushaltsjahr zu übertragen. Personalausgaben sind von dieser Möglichkeit explizit ausgenommen. Die HO 2002 normiert mit der Zulässigkeit verschiedener Mittelübertragungen weitere Ausnahmen vom Jährlichkeitsgrundsatz, die im Interesse einer flexiblen Haushaltsführung größtenteils geboten erscheinen (s. Art. 316 Rn 4 AEUV). Auch eine nach Art. 322 AEUV neu zu erlassende Haushaltsordnung wird weitere Ausnahmen vom Jährlichkeitsgrundsatz vorsehen dürfen. Die Formulierung „nach der gemäß Art. 322 festgelegten Haushaltsordnung“ in Art. 316 Abs. 2 AEUV ist insofern als „Gesetzes“-vorbehalt zu verstehen.

c) **Grundsatz des Haushaltsausgleichs, Abs. 1 UA 3.** Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs schreibt in formeller Hinsicht die zahlenmäßige Übereinstimmung der Einnahmen und Ausgabenseite des Haushaltsplans der EU¹⁵ und in materieller Hinsicht die Realisierbarkeit der veranschlagten Einnahmen und die Finanzierbarkeit der vorgesehenen Ausgaben vor. Entsprechend der Ausgestaltung des Grundsatzes durch § 14 Abs. 1 HO 2002 wird dabei nur der Ausgleich zwischen den Einnahmen und den Zahlungsermächtigungen gesucht, während die Verpflichtungsermächtigungen außer Betracht bleiben.¹⁶ Besonders gefordert wird der Grundsatz weniger in der Bewilligungs- als vielmehr in der Vollzugsphase des Haushaltskreislaufs, in der es regelmäßig zu einem Abweichen der Ist-Werte von den veranschlagten Soll-Werten kommt. Um die Abweichungen auf der Ausgabenseite möglichst gering zu halten, wird der Grundsatz der Ausgeglichenheit durch den in Abs. 4 verankerten Grundsatz der Haushaltsdisziplin gestärkt, nach dem nicht finanzierbare Maßnahmen zu unterlassen sind.

Zur Zulässigkeit einer Kreditfinanzierung verhält sich der Grundsatz nicht: Ein etwaiger negativer Saldo zwischen den erwarteten Einnahmen und den geplanten Ausgaben ermächtigt noch nicht zur Aufnahme von Krediten. Ihre Zulässigkeit bestimmt sich vielmehr allein nach dem auf der Grundlage von Art. 311 Abs. 3 AEUV beschlossenen Eigenmittelbeschluss.

d) **Grundsatz der Vorherigkeit.** Nach dem Grundsatz der Vorherigkeit ist der Haushaltsplan vor Beginn des Haushaltsjahres, für das er gelten soll, festzulegen. Er folgt schon aus der planerischen Funktion des Budgets, findet seine normative Grundlage darüber hinaus aber vor allem in den von Art. 314 AEUV vorgegebenen Fristen des Haushaltsverfahrens. Gleichwohl hat die Wahrnehmung der von Art. 314 AEUV eingeräumten Verfahrensrechte der an der Festlegung des Haushaltsplans beteiligten Organe Vorrang vor der Einhaltung des Grundsatzes der Vorherigkeit. Seine Verletzung führt auch nicht zur Vertragswidrigkeit des verspätet festgelegten Haushaltsplans, sondern nur zur Anwendung des in Art. 315 AEUV geregelten Nothaushaltsrechts.¹⁷ Auch die nach Art. 37 HO 2002 möglichen Berichtungshaushaltspläne stellen eine zulässige Durchbrechung des Grundsatzes der Vorherigkeit dar.

e) **Grundsatz der sachlichen Rechtsgrundlage, Abs. 3.** Als gegenüber dem EGV neue Regelung bestimmt Abs. 3, dass die Ausführung der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben grundsätzlich eines verbindlichen sachlichen Rechtsakts der Union bedarf. Der Haushaltsansatz ist somit regelmäßig nur notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Ausgabe von Gemeinschaftsmitteln. Dies ist zwar seit 1990 durch eine entsprechende Bestimmung in der Haushaltsordnung¹⁸ anerkannt und vom EuGH 1998 zumindest für „bedeutende Gemeinschaftsaktionen“ auch deutlich hervorgehoben worden,¹⁹ war in der Vergangenheit gleichwohl immer wieder streitig.²⁰ Auch Abs. 3 löst die Frage nur im Grundsatz und erlaubt es der Haushaltsordnung, Ausnahmen von diesem Grundsatz vorzusehen. Dabei

15 Vgl. dazu EuGH, Rs C-284/90, Rat/Parlament, Slg. 1992, I-2277, Rn 31.

16 Zu dadurch entstehenden Risiken vgl. Rossi (Fn 6), S. 221 f.

17 Vgl. Art. 315 AEUV.

18 Art. 49 HO 2002 spricht insofern von „Basisrechtsakten“.

19 EuGH, Rs C-106/96, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, S. 2729; kritisch hierzu GS/Bieber, Art. 274 EGV Rn 11 ff.

20 Zsf. GS/Bieber, Art. 274 EGV Rn 11 ff.; CR/Waldhoff, Art. 274 EGV Rn 3; vgl. Rossi (Fn 6), S. 128 ff.; Ausnahmen vom Grundsatz der sachlichen Rechtsgrundlage sieht Nr. F 37 der Interinstitutionellen Vereinbarung 1999 vor.

mag auch die Frage geklärt werden, ob der Rat in Rechtsakten eine Mitentscheidung von Ausschüssen über die Verwendung bewilligter Mittel vorsehen darf.²¹

- 16 Mit der durch die Verträge bewirkten zunehmenden, aber noch immer nicht vollständigen Kongruenz zwischen den haushaltsrechtlichen und den sachlich-rechtlichen Befugnissen des Parlaments verliert die Normierung des Grundsatzes der sachlichen Rechtsgrundlage zwar ein wenig an Brisanz, bleibt aber für die **Kompetenzabgrenzung** zwischen Rat und Parlament als primäre Legislativorgane auf der einen Seite und der Kommission als vorrangiger Exekutivbehörde auf der anderen Seite von Bedeutung. Wenn darüber hinaus auch Rechte Dritter betroffen sind, indiziert der Grundsatz zugleich die Reichweite des rechtsstaatlichen **Gesetzesvorbehalts**.
- 17 f) **Grundsatz der Haushaltsdisziplin, Abs. 4.** Der Grundsatz der Haushaltsdisziplin bedeutet, dass bei der ausgabenwirksamen Rechtsetzung der Union stets die jeweils verfügbaren Eigenmittel zu berücksichtigen sind. Der Grundsatz ist mit dem durch den Wechsel von der Beitrags- zur **Eigenmittelfinanzierung** bedingten Wandel von einem Ausgaben- zu einem **Einnahmenhaushalt** entstanden. Seine besondere Relevanz erhält er vor allem dadurch, dass der Haushalt der Union nach Maßgabe der bisherigen Eigenmittelbeschlüsse grundsätzlich nicht über Kredite finanziert werden darf (s. Art. 311 Rn 8 AEUV). Konkretisiert wird der Grundsatz durch eine **Interinstitutionelle Vereinbarung**.²² Eine zusätzliche Verordnung des Rates²³ wurde wegen anderweitiger sachspezifischer Verpflichtungen zur Haushaltsdisziplin aufgehoben.²⁴
- 18 Der **Anwendungsbereich** des Grundsatzes beschränkt sich auf Rechtsakte mit **erheblichen** Auswirkungen auf den Haushaltsplan und somit auf solche, die die im Haushaltskreislauf üblicherweise auftretenden Schwankungen deutlich übersteigen.²⁵ **Adressat** des Grundsatzes ist nicht – wie nach Art. 270 EGV – allein die Kommission, sondern die Union. Sämtliche ihrer Organe, insbesondere das Parlament und der Rat, werden demnach verpflichtet, keine ausgabenwirksamen Rechtshandlungen vorzunehmen, die nicht finanziert werden können. Der dabei anzuwendende **Maßstab** ist ein doppelter: Die mit den Rechtsakten verbundenen Ausgaben müssen sowohl mit den veranschlagten Eigenmitteln der Union als auch mit den Vorgaben des mehrjährigen Finanzrahmens im Einklang stehen. Für den Fall, dass die Eigenmittel ausnahmsweise die Mittelansätze des mehrjährigen Finanzrahmens übersteigen, erlangt dieser dadurch über Art. 312 AEUV hinaus auch für den sachlichen Gesetzgeber Bedeutung.
- 19 Wegen der binnengerichteten Zielsetzung des Grundsatzes soll sich seine **Verletzung** nur im Verhältnis zwischen den Organen auswirken, nicht jedoch zur Rechtswidrigkeit der beschlossenen Rechtsakte führen.²⁶ Diese Beschränkung führt jedoch nicht zu dem für die Gewährleistung der Haushaltsdisziplin notwendigen Sanktionsdruck und ist deshalb aufzugeben. Schäden Dritter sind gegebenenfalls nach den **Haftungsregelungen** des Art. 340 AEUV zu beseitigen.
- 20 g) **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Abs. 5.** Nach diesem Grundsatz sind die Haushaltsmittel sparsam, wirtschaftlich und wirksam zu verwenden.²⁷ Seine besondere Bedeutung für den **Vollzug** des Haushaltsplans wird durch Art. 317 Abs. 1 S. 1 AEUV unterstrichen. Er gebietet nach dem **Maximalgrundsatz**, mit den gegebenen Mitteln eine größtmögliche Aufgabenverwirklichung anzustreben, und nach dem **Minimalgrundsatz**, ein gegebenes Ziel mit den geringstmöglichen Mitteln zu erreichen. Bei der Anwendung dieser Maximen steht den beteiligten Organen zwar ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Zugleich ist der Grundsatz

21 Vgl. hierzu EuGH, Rs 16/88, Kommission/Rat, Slg. 1989, S. 3457, sowie Schwarze/Schoo, Art. 274 EGV Rn 11 f.; GH/Magiera, Art. 274 EGV Rn 4; Streinz/Niedobitek, Art. 274 EGV Rn 4.

22 Interinstitutionelle Vereinbarung und Finanzrahmen 2007 - 2013 vom 17.5.2006, ABl. 2006 C 139/1.

23 VO 2040/2000 v. 26.9.2000, ABl. 2000 L 244/27.

24 VO 1248/2007 v. 22.10.2008 zur Aufhebung der VO 2040/2000, ABl. 2007 L 282/3.

25 CR/Waldhoff, Art. 271 EGV Rn 3.

26 GS/Bieber, Art. 270 EGV Rn 6.

27 Vgl. Art. 27 Abs. 1 HO 2002.

der Wirtschaftlichkeit jedoch zentraler Maßstab für die Kontrolle durch den Rechnungshof.²⁸

h) Grundsatz der Gesamtdeckung. Nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung, auch **Universalitätsprinzip** oder **Non-Affektationsprinzip** genannt, dienen alle Einnahmen unterschiedslos der Deckung aller Ausgaben. Er ist nicht ausdrücklich in den Verträgen verankert, jedoch in Art. 17 HO 2002 normiert.²⁹ Um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Union zu sichern und um zu verhindern, dass wichtige Aufgaben wegen zweckgebundener Einnahmen nicht erfüllt werden können, sind solche **Zweckbindungen von Einnahmen** grundsätzlich unzulässig. Art. 18 HO 2002 sieht zwar verschiedene Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung vor, Art. 6 EMB 2007 bekräftigt dagegen die Gesamtdeckung.³⁰

i) Bruttonprinzip. Nach dem Bruttonprinzip oder **Verrechnungsverbot** sind die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und ohne vorherige Verrechnung in den Haushaltsplan einzustellen. Es verbietet zur Sicherung der Transparenz und Aussagekraft des Haushaltsplans also die vorherige **Saldierung von Einnahmen und Ausgaben**. In den Verträgen ist das Prinzip nicht ausdrücklich verankert, letztlich jedoch auf das Vollständigkeitsprinzip zurückzuführen und insofern durchaus von Vertragsrang. Darüber hinaus wird es von Art. 17 S. 2 HO 2002 erwähnt. Zugleich überlässt es § 20 HO 2002 den Durchführungsbestimmungen, Ausnahmen vom Bruttonprinzip zuzulassen. Von dieser Möglichkeit hat § 20 VO 2342/2002³¹ aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung in geringem Maße Gebrauch gemacht. Aus den gleichen Gründen erlaubt Art. 2 Abs. 3 EMB 2007 den Mitgliedstaaten, von den Einnahmen aus Zöllen und Agrarabschöpfungen 25% der Erhebungskosten einzubehalten. Weitreichende Ausnahmen vom Bruttonprinzip finden sich schließlich im Agrarbereich. Soweit die Saldierungen hier allerdings allein mit dem Ziel vorgenommen werden, das Gesamtvolumen des Haushalts zu verringern, beeinträchtigen sie die Haushaltstransparenz und sind mit dem Bruttonprinzip nicht zu vereinbaren.³²

j) Grundsatz der Spezialität. Der Grundsatz der Spezialität folgt unmittelbar aus den Funktionen des Haushaltsplans, findet seine normative Grundlage darüber hinaus aber auch in Art. 317 AEUV.³³ Er besagt, dass Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und Ausgaben nach ihrem Verwendungszweck zu bezeichnen sind. Darüber hinaus umfasst der Grundsatz eine zeitliche und eine sachliche Komponente: Nach dem **Grundsatz der sachlichen Spezialität** dürfen Mittel nur für den Zweck, dies nennt man qualitative Bindung, und nur in der Höhe, hierbei spricht man von quantitativer Bindung, verwendet werden, für den sie bewilligt wurden. Für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel ist die Gliederung des Haushaltsplans von essentieller Bedeutung (s. Art. 316 Rn 6 AEUV, Art. 315 Rn. 7 AEUV). Sind für Zwecke im Haushaltsplan überhaupt keine Ansätze enthalten, dürfen Ausgaben nicht oder nur nach Festlegung eines entsprechenden Nachtragshaushalts geleistet werden. Nach dem **Grundsatz der zeitlichen Spezialität** dürfen die Mittel nur in dem Zeitraum verwendet werden, für den sie bewilligt wurden. Während eines Nothaushalts besteht die Besonderheit, dass sich der maßgebliche Zeitraum nicht auf ein Jahr, sondern nur auf einen Monat bezieht (s. Art. 315 Rn 4 AEUV).

Aus Gründen der erforderlichen Elastizität und Wirtschaftlichkeit des Haushaltsplans kann der Grundsatz der Spezialität nicht ohne Ausnahmen bleiben. Deshalb ermächtigt Art. 317 Abs. 3 AEUV die Kommission, die Mittelsätze nach Maßgabe der Haushaltsordnung zu korrigieren (s. Art. 317 Rn 7 AEUV).

k) Grundsatz der Transparenz. Der Grundsatz der Transparenz oder **Öffentlichkeitsgrundsatz** konkretisiert das Demokratieprinzip zu einer Budgetpublizität.³⁴ Er soll die öffentliche

28 Vgl. Art. 287 AEUV Abs. 2.

29 Zur Frage seines Verfassungsgrads vgl. Vogel/Waldhoff, in: Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, Vorbem. Art. 104a - 115 GG Rn 37 ff.

30 Beschluss 2007/436 d. Rates v. 7.6.2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. 2007 163/17.

31 VO 2342/2002, ABl. 2002 L 357/1.

32 Ebenso GS/Bieber, Art. 268 EGV Rn 16.

33 Vgl. Wortlaut: „im Rahmen der zugewiesenen Mittel“.

34 Vgl. allg. Stern (Fn 6), S. 1247.

Kontrolle der Haushaltsaufstellung und -ausführung ermöglichen. Der Grundsatz manifestiert sich, wie auch § 29 HO 2002 festhält, in der öffentlichen Lesung des Budgetentwurfs im Parlament, die Veröffentlichung des Haushaltsplans, der Jahresberichte sowie der von den Organen erstellten Berichte zur Haushaltsführung im Amtsblatt sowie in der öffentlichen Verhandlung des Parlaments im Entlastungsverfahren nach Art. 319 AEUV.³⁵ Mit der Beschränkung auf eine Lesung im Parlament und die Einschaltung eines – vorbehaltlich genauer Vorschriften einer zu erlassenden Haushaltsordnung – sicherlich nicht öffentlich tagenden Vermittlungsausschusses verliert das neue Haushaltsverfahren nach Art. 314 AEUV ein wenig an Publizität.

- 26 l) **Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit.** Dieser von Art. 4 und anderen Bestimmungen der HO 2002 hervorgehobene Grundsatz folgt schon aus den Funktionen des Haushaltsplans.³⁶ In formaler Hinsicht verlangt er eine übersichtliche Gliederung und Darstellung des Haushaltsplans. In materieller Hinsicht gebietet er, die zu veranschlagenden Mittel möglichst exakt zu ermitteln, und verbietet, Sachverhalte im Haushaltsplan zu verschleiern. Insofern erscheint die von § 44 HO 2002 vorgesehene Möglichkeit der Kommission, eine Negativreserve bis zu 200 Mio. € zu schaffen, nur bedingt mit dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit vereinbar.³⁷
- 27 m) **Grundsatz der Rechnungseinheit.** Nach diesem Grundsatz sind alle Einnahmen und Ausgaben in einer Rechnungseinheit aufzustellen. Die Rechnungseinheit ist gem. Art. 320 AEUV der Euro.
- 28 3. **Schutz der finanziellen Interessen der Union, Abs. 6.** Die Normierung des Schutzes der finanziellen Interessen der Union gegen Betrügereien und andere Handlungen in Art. 310 Abs. 6 AEUV unterstreicht die Bedeutung, die der Verpflichtung sowohl der Union als auch den Mitgliedstaaten diesbezüglich zukommt. Im Übrigen ergeben sich die Einzelheiten der gemeinsamen Verpflichtung aus Art. 325 sowie aus den nach Art. 325 Abs. 4 AEUV zu erlassenden Bestimmungen (s. Art. 325 Rn 1 ff. AEUV).

Kapitel 1 Die Eigenmittel der Union

Artikel 311 (ex Artikel 269 EGV) [Eigenmittel der Union]

Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.

Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.

¹Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. ²Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. ³Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

¹Der Rat legt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union fest, sofern dies in dem nach Absatz 3 erlassenen Beschluss vorgesehen ist. ²Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

- 1 1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung fasst wie Art. I-54 EVV die Regelungen des Art. 6 Abs. 4 EUV a. F. und des Art. 269 EGV in einer Norm zusammen. Sie unterscheidet sich von diesen Regelungen durch Abs. 4.

35 Vgl. Anlage V zur GO-EP.

36 GS/Bieber, Art. 268 EGV Rn 20 m.w.N.

37 Näher Rossi (Fn 6), S. 232.

2. Einnahmen der Union. Die Bestimmung befasst sich mit den Einnahmen der Union. Sie deutet in Abs. 1 eine Verknüpfung zwischen Aufgaben und Einnahmen an, bestimmt in Abs. 2 die ausschließliche Finanzierung aus Eigenmitteln und legt in Abs. 3 das Verfahren fest, in dem über das System und damit über die Art und Höhe der Eigenmittel entschieden wird. Abs. 4 enthält eine Öffnungsklausel für Durchführungsmaßnahmen.

II. Bedeutung der Norm

1. Mittelausstattung, Abs. 1. Die Bestimmung geht auf einen politischen Kompromiss um die Finanzierung des Kohäsionsfonds vor Unterzeichnung des Maastricht-Vertrags zurück, der in seiner Bedeutung aber immer undeutlich geblieben ist.¹ Unklar waren zum einen der Gehalt des Begriffs „Mittel“ und zum anderen die rechtliche Bedeutung der Bestimmung. Durch ihre neue systematische Stellung im Zusammenhang mit den Einnahmen ist deutlich, dass mit Mitteln nur **finanzielle Mittel**² und jedenfalls keine Kompetenzen gemeint sind: Art. 311 Abs. 1 begründet keine **Kompetenz-Kompetenz**.³

Auch unter der Einschränkung auf finanzielle Mittel lassen sich der Norm aber nur mittelbar rechtliche Gehalte entnehmen. Keinesfalls lässt die reflexive Struktur des Satzes darauf schließen, dass sich die Union eigenmächtig mit finanziellen Mittel ausstattet. Über die Einnahmen wird ausschließlich in dem von Abs. 3 beschriebenen Verfahren entschieden. Hervorgehoben wird gleichwohl, dass der Union jedenfalls die Einnahmen zur Verfügung stehen müssen, die sie benötigt, um die ihr übertragenen Aufgaben zu finanzieren. Insofern deutet Abs. 1 einen **Konnexitätsgrundsatz** in dem Sinne an, dass die Aufgaben die Ausgaben bestimmen und diese wegen des Grundsatzes des Haushaltsausgleichs die Einnahmen determinieren. Damit lässt sich der Bestimmung in Konkretisierung des Grundsatzes der **loyalen Zusammenarbeit** jedenfalls die *politische* Verpflichtung der Mitgliedstaaten entnehmen, der Union in dem Verfahren nach Abs. 3 Eigenmittel in einer Höhe zu bewilligen, die eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erlaubt.⁴ Eine *rechtliche* Durchbrechung des vor allem in Art. 312 Abs. 1 und 3 AEUV zum Ausdruck kommenden Grundsatzes des Einnahmenhaushalts bewirkt Abs. 1 dagegen nicht.

2. Eigenmittel, Abs. 2. a) Begriff der Eigenmittel. Der Begriff der Eigenmittel ist in Abgrenzung zu den Mitgliedsbeiträgen zu bestimmen, mit denen die Europäischen Gemeinschaften bis zum Inkrafttreten des 1. Eigenmittelbeschlusses finanziert wurden.⁵ Vor diesem Hintergrund sind es Mittel, die durch das Recht der EU bestimmt und insoweit der Autonomie der Mitgliedstaaten entzogen sind.⁶ Vielmehr sind die Mitgliedstaaten nach Art. 14 HO 2002 verpflichtet, der EU ab endgültiger Feststellung des Haushaltsplans der EU die entsprechenden Beträge zur Verfügung zu stellen.⁷ Auch Steuern, die von der EU direkt erhoben werden, unterfallen grundsätzlich dem Begriff der Eigenmittel. Allerdings lässt sich dem finanzrechtlichen Art. 311 keine selbständige Kompetenz der EU zur Einführung und Erhebung solcher Steuern entnehmen, die vielmehr aus anderen Bestimmungen abgeleitet werden müsste.

b) Arten der Eigenmittel. Die künftige Finanzierung der Europäischen Union ist zum Redaktionsschluss noch umstritten. Die Darstellung knüpft deshalb noch an den EMB 2007 an. Mit Art. 2 Abs. 1 lit. a – c und Abs. 2 des EMB 2007 lassen sich insofern drei, bei Differenzierung zwischen den von lit. a als traditionelle Mittel zusammen gefassten Agrarabschöpfungen und Zöllen vier Arten von Eigenmitteln unterscheiden:

- **Agrarabschöpfungen** wurden im Warenverkehr mit Drittstaaten eingeführt, um die Preisunterschiede zwischen den Binnenmarkt- und den Weltmarktpreisen auszuglei-

1 Vgl. CR/Puttler, Art. 6 EUV Rn 219 ff.

2 Vgl. BR-Drucks. 983/04 S. 267.

3 Vgl. BVerfG, 12.10.1993, 2 BvR 2134/92 u. 2 BvR 2159/92, Maastricht, E 89, 155, 195 f.

4 Ohne Bezug auf Art. I-54 Abs. 1 (bzw. Art. 6 Abs. 4 EUV), aber im Ergebnis ähnlich GS/Bieber, Vorbem. Art. 268 – 280 EGV Rn 6; GH/Magiera, Art. 269 EGV Rn. 11 ff. enthält den Gedanken in dieser Form nicht mehr.

5 Zur Entwicklung Dausen/Fugmann, A III Rn 92 ff.; Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassung, 1997, S. 5 ff.

6 CR/Waldhoff, Art. 269 EGV Rn 4 m.w.N.; vgl. auch Dausen/Fugmann, A III Rn 104 ff.

7 EuGH, Rs. 38/06, Kommission/Portugal, ABl. 2010 C 113/2.

chen. Hinzu kommen Abgaben aus der Produktion und den Lagerkosten von Zucker und Isoglukose.

- Zölle werden vor allem im Rahmen des Gemeinsamen Zolltarifs erhoben.
- Bei den **Mehrwertsteuermitteln** handelt es sich um den Anteil der Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten, der sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf eine von Gemeinschaftsvorschriften bestimmte einheitliche Bemessungsgrundlage ergibt. Die Bemessungsgrundlage ist für alle Mitgliedstaaten auf 50% des jeweiligen Bruttozialprodukts begrenzt, für Großbritannien gilt ein besonderer Korrekturmechanismus.⁸

- **Bruttonationaleinkommenmittel** schließlich sind am Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten orientiert. Sie sind nicht an eine bestimmte Art von Staatseinnahmen geknüpft, sondern aus dem Staatshaushalt insgesamt zu erbringen. Der auf jeden Mitgliedstaat entfallende Betrag wird derzeit im Rahmen des Haushaltsverfahrens unter Berücksichtigung der sonstigen Einnahmen bestimmt. Die Einnahmen der Union aus BNE-Mitteln sind von Art. 3 EMB 2007 hinsichtlich der Zahlungsermächtigungen auf 1,24% des BNE der EU, verstanden als Summe der BNE der Mitgliedstaaten, und hinsichtlich der Verpflichtungsermächtigungen auf 1,31% des BNE der Union gedeckelt.

- 7 c) **Sonstige Einnahmen.** Zu den sonstigen Einnahmen i.S.v. Abs. 2 zählen vor allem die direkten Steuern auf die Bezüge der Bediensteten der Union sowie Verwaltungseinnahmen aus Gebühren, Zwangsgeldern, Säumnis-Zinsen und kartellrechtlichen Geldbußen.⁹
- 8 d) **Vollständige Finanzierung aus Eigenmitteln.** Die *vollständige* Finanzierung aus Eigenmitteln bedeutet, dass – mit Ausnahme der sonstigen Einnahmen – nur solche Einnahmen in den Haushalt fließen dürfen, die im Verfahren nach Abs. 3 festgelegt wurden. Insofern lässt sich der Bestimmung kein absolutes Verbot einer **Kreditfinanzierung** entnehmen. Eine solche ist vielmehr nach Maßgabe ihrer Festlegung in einem Eigenmittelgesetz nach Abs. 3 zulässig.¹⁰
- 9 3. **Festlegung des Systems der Eigenmittel, Abs. 3.** Über das System der Eigenmittel wird in einem **zweistufigen Verfahren** entschieden: Zunächst entscheidet der Rat einstimmig nach Anhörung des Parlaments über den Beschluss, der anschließend von den Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden muss.¹¹ Wegen dieses zweistufigen Verfahrens ist der Beschluss nicht ausschließlich dem Recht der Union zuzurechnen, es handelt sich um einen **Rechtsakt sui generis**.
- 10 4. **Durchführungsmaßnahmen, Abs. 4.** Nach Abs. 4 kann der – von den Mitgliedstaaten zu ratifizierende – Eigenmittelbeschluss vorsehen, dass bestimmte Durchführungsmaßnahmen vom Rat *mit qualifizierter Mehrheit* nach Zustimmung des Parlaments erlassen werden können. Er enthält insofern eine **Öffnungsklausel**, die erst durch den Eigenmittelbeschluss aktiviert werden muss. Der EMB 2007 enthält eine solche Ermächtigung in Art. 8 Abs. 2. Um zu verhindern, dass das Einstimmigkeits- und Ratifizierungserfordernis nach Abs. 3 unterlaufen wird, ist der Begriff der „Durchführungsmaßnahmen“ eng auszulegen: Er erfasst keine Maßnahmen, mit denen die Art oder die Höhe der Eigenmittel verändert werden sollen.

Kapitel 2

Der mehrjährige Finanzrahmen

Artikel 312 [Mehrjähriger Finanzrahmen]

(1) Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen.

⁸ Vgl. Art. 3 EMB 2000.

⁹ Näher GS/Bieber, Art. 269 EGV Rn 36 ff.

¹⁰ Zur Kreditfinanzierung der Union vgl. CR/Waldhoff, Art. 269 EGV Rn 14 ff.

¹¹ In Deutschland ist ein Bundesgesetz nach Art. 23 Abs. 1 S. 2, Art. 59 Abs. 2 GG erforderlich, wie § 3 Abs. 1 IntVG deklaratorisch noch einmal festhält. In Österreich bedarf es einer Genehmigung nach Art. 9 Abs. 2, 50 Abs. 1 BV-G.

Er wird für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt.

Bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union ist der mehrjährige Finanzrahmen einzuhalten.

(2) ¹Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren eine Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens. ²Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird.

Der Europäische Rat kann einstimmig einen Beschluss fassen, wonach der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, wenn er die in Unterabsatz 1 genannte Verordnung erlässt.

(3) ¹In dem Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen festgelegt. ²Die Ausgabenkategorien, von denen es nur wenige geben darf, entsprechen den Haupttätigkeitsbereichen der Union.

Der Finanzrahmen enthält auch alle sonstigen für den reibungslosen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens sachdienlichen Bestimmungen.

(4) Hat der Rat bis zum Ablauf des vorangegangenen Finanzrahmens keine Verordnung zur Aufstellung eines neuen Finanzrahmens erlassen, so werden die Obergrenzen und sonstigen Bestimmungen des letzten Jahres des vorangegangenen Finanzrahmens bis zum Erlass dieses Rechtsakts fortgeschrieben.

(5) Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission treffen während des gesamten Verfahrens zur Annahme des Finanzrahmens alle erforderlichen Maßnahmen, um den Erlass des Rechtsakts zu erleichtern.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung hat kein Äquivalent im EGV, basiert aber auf Art. I-55 EVV, der seinerseits mit Art. I-54 EVV/KonvE korrespondiert und von diesem nur in Abs. 4 abweicht. Zusätzlich nimmt die Norm Regelungsinhalte des Art. III-402 EVV und des Art. III-414 EVV auf. Sie konstitutionalisiert die auch als „Finanzielle Vorausschau“ bezeichnete mittelfristige Finanzplanung der Union, die bislang Gegenstand Interinstitutioneller Vereinbarungen war.¹

2. Regelungsanliegen. Die Bestimmung führt einen mehrjährigen Finanzrahmen in die Verträge ein, der unter Berücksichtigung des Eigenmittelbeschlusses Obergrenzen für die wichtigsten Ausgabenkategorien enthält, die ihrerseits für die Haushaltspläne verbindlich sind. Mit der Konstitutionalisierung des mehrjährigen Finanzrahmens in der Rechtsform einer Verordnung wird die Frage nach seiner Rechtsnatur und seinen Bindungswirkungen² verbindlich beantwortet.

II. Bedeutung der Norm

1. Funktion des mehrjährigen Finanzrahmens, Abs. 1. Die von Abs. 1 beschriebene Funktion des mehrjährigen Finanzrahmens liegt weniger in der geordneten Entwicklung der Ausgaben als vielmehr in der Sicherstellung, dass sie sich im Rahmen der Einnahmen halten. Insofern bekräftigt Abs. 1 den auch in Art. 311 AEUV zum Ausdruck kommenden Grundsatz des Einnahmenhaushalts.³

2. Form des mehrjährigen Finanzrahmens, Abs. 2. Der mehrjährige Finanzrahmen wird in Form einer Verordnung i.S.d. Art. 288 Abs. 2 AEUV festgelegt, die aber weder in dem regulären Verfahren des Art. 294 AEUV noch in dem Haushaltsverfahren des Art. 314 AEUV, sondern vom Rat nach Zustimmung des Parlaments erlassen wird. Vorbehaltlich der Brückenklausel des Abs. 2 UA 2 entscheidet der Rat einstimmig. Während der mehrjährige Finanzrahmen bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in der Form einer Interinsti-⁴

¹ Zur Entwicklung der Finanziellen Vorausschau Dauses/Fugmann, A III 81; Schwarze/Schoo, Art. 270 EGV Rn 7 ff.

² Vgl. hierzu Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassung, 1997, S. 132 f.

rationellen Vereinbarung geschlossen wurde,³ wird mit der Verordnung erstmals eine auch außenrechtsverbindliche Rechtsform vorgeschrieben. Die Kommission legte erstmals am 3. März 2010 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2007 bis 2013 und den Entwurf einer neuen Interinstitutionellen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich vor.⁴ Diese Vorschläge sollen die bisher geltende Interinstitutionelle Vereinbarung ersetzen und die Bestimmungen über den Finanzrahmen 2007-2013 sowie über die Zusammenarbeit der Organe im Haushaltsbereich mit dem AEUV in Einklang bringen, wie der jüngste Verordnungsentwurf für den mehrjährigen Finanzrahmen von 2014 bis 2020 betont.⁵

- 5 Die Mindestlaufzeit von fünf Jahren entspricht der Amtszeit der Kommission nach Art. 17 Abs. 3 EUV. Eine längere Laufzeit ist möglich,⁶ aber angesichts zunehmender prognostischer Unsicherheit nicht unbedingt sinnvoll.⁷
- 6 Der mehrjährige Finanzrahmen bildet zusammen mit der Verordnung zu seiner Festlegung, dem er als Anlage beigefügt wird, eine Einheit, wie auch der Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz (s. Art. 314 Rn 27 AEUV).
- 7 3. Bindungswirkung des mehrjährigen Finanzrahmens, Abs. 1 UA 3. Die besondere Bedeutung des mehrjährigen Finanzrahmens gibt sich in Abs. 1 UA 3 zu erkennen: Er bindet die Haushaltsbehörde bei der Aufstellung des Haushaltsplans. Die Norm unterstreicht den Grundsatz des Einnahmenhaushalts, indem sie eine Hierarchie der Finanzbestimmungen festlegt: Die Einnahmen der Union werden durch den Eigenmittelbeschluss nach Art. 311 festgelegt. Die Einnahmen begrenzen gemäß Art. 312 Abs. 1 die Ausgaben, die im Finanzrahmengesetz mittelfristig festgelegt werden. Diese wiederum sind gemäß Abs. 1 UA 3 bindend für die Festlegung der Jahreshaushaltspläne.
- 8 4. Passerelle-Klausel, Abs. 2 UA 2. Nach Art. I-54 Abs. 4 EVV/KonvE sollte nur die Festlegung des ersten mehrjährigen Finanzrahmens nach Inkrafttreten der Verfassung einstimmig erfolgen, die nachfolgenden dagegen mit qualifizierter Mehrheit festgelegt werden. Nach großem Widerstand insbesondere der Nettozahlerstaaten normierte bereits Art. I-55 Abs. 4 EVV/KonvE eine damals Passerelle-, heute Brückenklausel genannte Vorschrift, nach der der Europäische Rat einstimmig den Übergang zur qualifizierten Mehrheit beschließen kann. Sie ist nun in Abs. 2 UA 2 enthalten. Ohne die Klausel bedürfte der Wechsel in den Mehrheitsverfahren eines Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 EUV. In Umsetzung des Lisabon-Urteils des BVerfG sieht § 5 Abs. 1 IntVG vor, dass der deutsche Vertreter im Europäischen Rat einem entsprechenden Beschluss nur nach vorheriger expliziter Genehmigung durch den Bundestag zustimmen bzw. angesichts des Art. 238 Abs. 4 AEUV sich enthalten darf.
- 9 5. Inhalt und Struktur des mehrjährigen Finanzrahmens, Abs. 3. Der mehrjährige Finanzrahmen muss Obergrenzen für die wichtigsten Ausgabenkategorien, also für die Haupttätigkeitsbereiche der Union, wie Abs. 3 S. 2 zum Ausdruck bringt, enthalten. Die Obergrenzen sind für die einzelnen Jahre der Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens gesondert auszuweisen, um dem an den Grundsatz der Jährlichkeit gebundenen Haushaltsgesetzgeber eine verlässliche Vorgabe zu sein.
- 10 Mit der gebotenen Gliederung der Verpflichtungsermächtigungen in Ausgabekategorien und deren Kongruenz zu den Haupttätigkeitsbereichen der Union soll die Übersichtlichkeit, mit der Beschränkung auf wenige Ausgabekategorien die Flexibilität des mehrjährigen Finanzrahmens gewährleistet werden. Eine konkrete Anzahl lässt sich der Bestimmung nicht entnehmen. Mit Blick auf die bisherige Unterscheidung von acht Rubriken erscheinen auch bis zu zehn Rubriken noch möglich. Die Interinstitutionelle Vereinbarung 2007-2013 sieht sechs Rubriken vor, von denen zwei allerdings noch einmal unterteilt sind. Der Verord-

3 Vgl. IIV 2007 – 2013 vom 17.5.2006, ABl 2006 C 139/1.

4 KOM(2010) 72 und KOM(2010) 73 v. 3.3.2010.

5 KOM(2011) 398 v. 29.6.2011.

6 Die Interinstitutionellen Vereinbarungen mit ihren jeweiligen finanziellen Vorausschauen haben eine Laufzeit von sieben Jahren.

7 Auch die Finanzplanung nach § 9 StVG und § 50 HGrG erstreckt sich nur auf fünf Jahre und muss noch dazu jährlich angepasst werden.

nungsentwurf der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020⁸ enthält nunmehr nur noch fünf Rubriken (s. Art. 316 Rn 8).

6. Fakultativer Inhalt des Finanzrahmens. Zusätzlich zu diesem **obligatorischen Inhalt** können nach Abs. 3 UA 2 weitere Bestimmungen zur Durchführung eines reibungslosen Haushaltskreislaufs in den mehrjährigen Finanzrahmen aufgenommen werden. Während die von Abs. 3 UA 1 genannten Obergrenzen auf jeden Fall im mehrjährigen Finanzrahmen zu bestimmen sind, ist Abs. 3 UA 2 nicht verpflichtend, sondern ermöglichend zu verstehen. Der mehrjährige Finanzrahmen sollte aus Gründen der Übersichtlichkeit und Transparenz die **einzige Rechtsquelle** sein, die alle das Haushaltsverfahren ermöglichenden oder jedenfalls erleichternden Bestimmungen enthält. In Anlehnung an die bisherigen Interinstitutionellen Vereinbarungen können bspw. Vorgaben für die Konzertierungsverfahren und die von Art. 324 angesprochenen Trilogie aufgenommen oder zusätzliche Abstimmungsverfahren einschließlich eines „pragmatischen Kalenders“ für das Haushaltsverfahren normiert werden.

7. Fortgeltung des Finanzrahmens, Abs. 4. Abs. 4 trifft eine Regelung für den Fall, dass der Rat bis zum Ablauf des vorangegangenen Finanzrahmens keinen neuen erlassen hat. Funktional ähnelt er insoweit dem Nothaushaltsrecht nach Art. 315 AEUV. Inhaltlich entspricht er den Regelungen der bisherigen Interinstitutionellen Vereinbarungen.⁹

8. Förderungsklausel. Abs. 5 verpflichtet die an der Aufstellung des Finanzrahmens beteiligten Organe in Konkretisierung des Grundsatzes der Organtreue, die Beschlussfassung über den Finanzrahmen durch alle erforderlichen Maßnahmen, insbesondere also durch eine hinreichende Kompromissbereitschaft, zu gewährleisten. Sie werden hierzu auch durch ihre Präsidenten angehalten (s. Art. 324 Rn 7 AEUV).

Kapitel 3

Der Jahreshaushaltsplan der Union

Artikel 313 (ex Artikel 272 Absatz 1 EGV) [Haushaltsjahr]

Das Haushaltsjahr beginnt am 1. Januar und endet am 31. Dezember.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung hat seine Vorlage in Art. III-403 EVV und entspricht Art. 272 Abs. 1 EGV. Die systematische Stellung in einem eigenen, von den Regelungen über das Haushaltsverfahren gelösten Artikel dient allein der Entschlackung des umfassenden Art. 314 AEUV und führt nicht zu inhaltlichen Veränderungen des Regelungsgehalts.

2. Kongruenz von Haushaltsjahr und Kalenderjahr. Die Norm bestimmt, dass das Haushaltsjahr das **Kalenderjahr** ist, und konkretisiert insofern den vor allem in Art. 310 Abs. 1 UA 2 AEUV normierten **Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit** (s. Art. 310 AEUV Rn 9 ff. AEUV).

II. Bedeutung der Norm

1. Beginn und Ende des Haushaltsjahres. Als erste Norm des Kapitels 3 über den Jahreshaushaltsplan der Union bestimmt Art. 313 den Beginn und das Ende des Haushaltsjahres, das sich – die Systematik des Abschnitts insofern durchbrechend – stets auf die von Art. 317 AEUV behandelte Ausführung des Haushaltsplans bezieht. Dem Haushaltsjahr vorgelagert ist das in Art. 314 AEUV normierte Verfahren zur Festlegung des Haushaltsplans. Seine Fristen sind so bemessen, dass der Haushaltsplan entsprechend dem **Vorherigkeitsgrundsatz** vor dem Beginn des Haushaltsjahres am 1. Januar festgestellt werden kann. Dem Haushaltsjahr folgt das von Art. 318 AEUV und Art. 319 AEUV geregelte Entlastungsverfahren.

⁸ KOM(2011) 398 v. 29.6.2011.

⁹ Vgl. D 24 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 14.6.2006, ABl. 2006 C 139/1.

Festlegung des Haushaltsplans, Ausführung und Entlastung bilden den **Haushaltskreislauf**. Bei ordnungsgemäßigem Haushaltskreislauf werden in jedem Haushaltsjahr der laufende Haushaltsplan ausgeführt, der kommende festgelegt und die Kommission für die Ausführung des vergangenen Haushaltsplans entlastet.

- 4 **2. Bedeutung der zeitlichen Bestimmungen.** Die vertragliche Fixierung von Beginn und Ende des Haushaltsjahres gewinnt durch ihre Bezugnahme durch andere Vorschriften an besonderer Bedeutung: Ist zu Beginn des Haushaltsjahres kein Haushaltsplan ordnungsgemäßig festgelegt, findet das von Art. 315 AEUV normierte **Nothaushaltsrecht** Anwendung. Sind am Ende des Haushaltsjahres nicht alle im Haushaltsplan veranschlagten Mittel verbraucht, bestimmt sich die Zulässigkeit ihrer Übertragung auf das nächste Haushaltsjahr nach Art. 316 Abs. 1 AEUV.
- 5 **3. Doppelhaushalte.** Die Beschränkung des Haushaltsjahres auf ein Kalenderjahr steht sog. **Doppelhaushalten** für sich genommen nicht entgegen. Auf mehrere Haushaltsjahre bezogene Haushaltspläne sind mit Art. 313 vereinbar, sofern die in ihnen enthaltenen Einnahmen und Ausgaben nach Jahren getrennt veranschlagt werden.

Artikel 314 (ex Artikel 272 Absätze 2 bis 10 EGV) [Haushaltsverfahren]

Das Europäische Parlament und der Rat legen den Jahreshaushaltsplan der Union im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens nach den folgenden Bestimmungen fest:

(1) ¹Jedes Organ, mit Ausnahme der Europäischen Zentralbank, stellt vor dem 1. Juli einen Haushaltsvoranschlag für seine Ausgaben für das folgende Haushaltsjahr auf. ²Die Kommission fasst diese Voranschläge in einem Entwurf für den Haushaltsplan zusammen, der abweichende Voranschläge enthalten kann.

Dieser Entwurf umfasst den Ansatz der Einnahmen und den Ansatz der Ausgaben.

(2) Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 1. September des Jahres, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausgeht, einen Vorschlag mit dem Entwurf des Haushaltsplans vor.

Die Kommission kann den Entwurf des Haushaltsplans während des laufenden Verfahrens bis zur Einberufung des in Absatz 5 genannten Vermittlungsausschusses ändern.

(3) ¹Der Rat legt seinen Standpunkt zu dem Entwurf des Haushaltsplans fest und leitet ihn spätestens am 1. Oktober des Jahres, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausgeht, dem Europäischen Parlament zu. ²Er unterrichtet das Europäische Parlament in vollem Umfang über die Gründe, aus denen er seinen Standpunkt festgelegt hat.

(4) Hat das Europäische Parlament binnen 42 Tagen nach der Übermittlung

- a) den Standpunkt des Rates gebilligt, so ist der Haushaltsplan erlassen;
- b) keinen Beschluss gefasst, so gilt der Haushaltsplan als erlassen;
- c) mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen angenommen, so wird die abgeänderte Fassung des Entwurfs dem Rat und der Kommission zugeleitet. Der Präsident des Europäischen Parlaments beruft im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Rates umgehend den Vermittlungsausschuss ein. Der Vermittlungsausschuss tritt jedoch nicht zusammen, wenn der Rat dem Europäischen Parlament binnen zehn Tagen nach der Übermittlung des geänderten Entwurfs mitteilt, dass er alle seine Abänderungen billigt.

(5) Der Vermittlungsausschuss, der aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen das Europäische Parlament vertretenden Mitgliedern besteht, hat die Aufgabe, binnen 21 Tagen nach seiner Einberufung auf der Grundlage der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates oder deren Vertretern und der Mehrheit der das Europäische Parlament vertretenden Mitglieder eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen.

Die Kommission nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil und ergreift alle erforderlichen Initiativen, um eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates zu bewirken.

(6) Einigt sich der Vermittlungsausschuss innerhalb der in Absatz 5 genannten Frist von 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, so verfügen das Europäische Parlament und der Rat ab dieser Einigung über eine Frist von 14 Tagen, um den gemeinsamen Entwurf zu billigen.

(7) Wenn innerhalb der in Absatz 6 genannten Frist von 14 Tagen

- a) der gemeinsame Entwurf sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Rat gebilligt wird oder beide keinen Beschluss fassen oder eines dieser Organe den gemeinsamen Entwurf billigt, während das andere Organ keinen Beschluss fasst, so gilt der Haushaltsplan als entsprechend dem gemeinsamen Entwurf endgültig erlassen, oder
- b) der gemeinsame Entwurf sowohl vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder als auch vom Rat abgelehnt wird oder eines dieser Organe den gemeinsamen Entwurf ablehnt, während das andere Organ keinen Beschluss fasst, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor, oder
- c) der gemeinsame Entwurf vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder abgelehnt wird, während er vom Rat gebilligt wird, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor, oder
- d) der gemeinsame Entwurf vom Europäischen Parlament gebilligt wird, während er vom Rat abgelehnt wird, so kann das Europäische Parlament binnen 14 Tagen ab dem Tag der Ablehnung durch den Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen beschließen, alle oder einige der in Absatz 4 Buchstabe c genannten Änderungen zu bestätigen. Wird eine Abänderung des Europäischen Parlaments nicht bestätigt, so wird der im Vermittlungsausschuss vereinbarte Standpunkt zu dem Haushaltsposten, der Gegenstand der Abänderung ist, übernommen. Der Haushaltsplan gilt als auf dieser Grundlage endgültig erlassen.

(8) Einigt sich der Vermittlungsausschuss nicht binnen der in Absatz 5 genannten Frist von 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor.

(9) Nach Abschluss des Verfahrens dieses Artikels stellt der Präsident des Europäischen Parlaments fest, dass der Haushaltsplan endgültig erlassen ist.

(10) Jedes Organ übt die ihm aufgrund dieses Artikels zufallenden Befugnisse unter Wahrung der Verträge und der Rechtsakte aus, die auf der Grundlage der Verträge insbesondere im Bereich der Eigenmittel der Union und des Gleichgewichts von Einnahmen und Ausgaben erlassen wurden.

I. Entwicklung und systematischer

Zusammenhang 1

1. Entstehung der Norm 1

2. Haushaltsverfahren 2

II. Ablauf des Haushaltsverfahrens

..... 3

1. Vorbereitungsphase,

Abs. 1 – 2 6

2. Beratungsphase, Abs. 3 – 4 ... 8

3. Vermittlungsphase,

Abs. 4 – 5 11

4. Entscheidungsphase,

Abs. 6 – 8 14

5. Bestätigungsphase,

Abs. 7 lit. d 15

6. Feststellungsphase, Abs. 9 16

7. Beachtung der Einnahmen,

Abs. 10 20

III. Verteilung der Haushaltsbefugnisse

..... 21

IV. Rechtsnatur und Rechtswirkungen des Haushaltsplans

..... 26

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. Entstehung der Norm. Die Norm knüpft an Art. 272 EGV an, unterscheidet sich aber wie schon Art. III-404 EVV erheblich von dieser Bestimmung. Die Unterschiede resultieren vor allem aus der Aufgabe der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben. Darüber hinaus ist die Vorschrift von dem Bemühen geprägt, das Haushaltsverfahren an das ordentliche Gesetzgebungsverfahren anzupassen und zu vereinfachen.

2. **Haushaltsverfahren.** In Anknüpfung an Art. 310 Abs. 1 UA 2 AEUV normiert Art. 314 als Spezialregelung zu Art. 294 AEUV das Verfahren, in dem der Haushaltsplan der Union festgelegt wird. An dieser Festlegung sind die Kommission, das Parlament und der Rat beteiligt. Der Kommission ist die Rolle einer vorschlagsberechtigten und -verpflichteten Initiatorin und sachkundigen Begleiterin zugewiesen. Die eigentliche Entscheidungsfindung obliegt dem Rat und dem Parlament, die zusammen die **Haushaltsbehörde** der Union bilden.

II. Ablauf des Haushaltsverfahrens

- 3 Das von Art. 314 Abs. 1 bis Abs. 9 vorgesehene Haushaltsverfahren ist durch bis zu sechs Phasen gekennzeichnet: In der **Vorbereitungsphase** stellen die Organe Voranschläge für ihre Ausgaben des nächsten Haushaltsjahres auf, die von der Kommission zu einem Haushaltsplanentwurf zusammengefasst werden. In der **Beratungsphase** diskutieren Rat und Parlament den von der Kommission aufgestellten Haushaltsentwurf in jeweils einer Lesung und schlagen gegebenenfalls Änderungen vor. Ihre Änderungsrechte divergieren nicht nach obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben, sondern erstrecken sich gleichermaßen auf alle Ausgaben. Sofern sie sich über ihre Änderungsvorschläge nicht einigen, tritt in der **Vermittlungsphase** ein Vermittlungsausschuss zusammen. Dieser aus Vertretern des Rates und des Parlaments bestehende Ausschuss soll unter Beteiligung der Kommission einen gemeinsamen Entwurf erarbeiten, der anschließend dem Rat und dem Parlament zur Entscheidung vorgelegt wird. In dieser **Entscheidungsphase** müssen grundsätzlich beide Organe den gemeinsamen Entwurf billigen, was ihre Gleichberechtigung bezüglich aller Ausgaben zum Ausdruck bringt. Allerdings hat das Parlament in einer Konstellation die Möglichkeit, in einer **Bestätigungsphase** die von ihm zunächst mit absoluter Mehrheit vorgenommenen Abänderungen des Kommissionsentwurfs nach der Einschaltung des Vermittlungsausschusses mit einer qualifizierten Mehrheit, der sog. Haushaltsmehrheit, zu bestätigen. In dieser Konstellation hat es das **letzte Wort** über die Ausgabenfestsetzung. In allen anderen Fällen, in denen keine Einigung über den gemeinsamen Entwurf des Vermittlungsausschusses erzielt wird oder ein solcher gar nicht vorgelegt wird, ist die Kommission verpflichtet, einen neuen Haushaltsplanentwurf vorzulegen. Abgeschlossen wird das Haushaltsverfahren erst in der **Feststellungsphase** durch die förmliche Erklärung des Parlamentspräsidenten, dass das Haushaltsgesetz endgültig erlassen ist.
- 4 Das gesamte Verfahren ist durch strenge Fristen gekennzeichnet, die gewährleistet sollen, dass der Haushaltsplan entsprechend dem **Grundsatz der Vorherigkeit** regelmäßig vor Beginn des Haushaltsjahres festgelegt wird (s. Art. 310 AEUV Rn 14; Art. 315 AEUV Rn 2; Art. 320 AEUV Rn 3). Sicherstellen können sie dies nicht. Selbst wenn die Kommission im Laufe des Verfahrens nicht zur Vorlage eines neuen Entwurfs gezwungen wird, kann der Haushaltsplan bei Ausnutzung aller Verfahrensrechte und -fristen nicht rechtzeitig zum 1. Januar festgelegt werden. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass sich auch unter der Geltung des Art. 314 in der Praxis ein **pragmatischer Kalender** durchsetzt, der kürzere Fristen und frühere Fixpunkte vorsieht.¹ Die Vorverlegung der Fristen erscheint dabei unionsrechtlich unbedenklich, ihre Verlängerung dagegen wäre vertragswidrig.² Die Überschreitung der vertragsrechtlichen Fristen kann mit der Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV vor dem EuGH gerügt werden.
- 5 Hervorzuheben ist, dass Art. 314 nur das förmliche Haushaltsverfahren beschreibt, das auch künftig sicherlich überlagert wird von z.T. institutionalisierten politischen Mechanismen, wie sie etwa Art. 324 mit dem Trilog der Präsidenten der drei Organe erwähnt.
- 6 **1. Vorbereitungsphase, Abs. 1 – 2.** In der Vorbereitungsphase stellt jedes Organ einen Haushaltsvoranschlag für seine Ausgaben und in eingeschränktem Maße für seine Einnahmen auf. Das dabei anzuwendende Verfahren wird nach dem **Grundsatz der institutionellen Autonomie** von jedem Organ nach eigenem Ermessen in internen Vorschriften festgelegt.³

1 Vgl. Art. 39 HO 2002, näher hierzu Strasser, S. 203; Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 74 f.

2 Ebenso Streinz/Niedobitek, Art. 272 EGV Rn 22; GS/Bieber, Art. 272 EGV Rn 11.

3 Vgl. bspw. Art. 78 f. GO-EP.

Die Haushaltsordnung kann das Recht und die Pflicht zur Veranschlagung der voraussichtlichen Ausgaben auch auf andere Einrichtungen übertragen.⁴

Die Kommission fasst die einzelnen Voranschläge einschließlich ihres eigenem in einem **Entwurf des Haushaltsplans** zusammen, der auch den Überblick über die Einnahmen enthalten muss. Sie kann dabei von den Voranschlägen der Organe abweichen, macht hiervon aber regelmäßig keinen Gebrauch. Ein Vorentwurf, wie er noch nach Art. 272 Abs. 3 EGV vorgesehen ist, wird nicht erstellt. Die Vorbereitungsphase endet mit der Vorlage des Entwurfs an das Parlament und dem Rat, die bis zum 1. September erfolgen muss. Die Einflussmöglichkeiten der Kommission enden damit nicht: Sie kann den Entwurf bis zur Einberufung des Vermittlungsausschusses ändern.⁵

2. Beratungsphase, Abs. 3 – 4. In der anschließenden Phase wird der Entwurf vom Rat und vom Parlament **getrennt** beraten. Obwohl der Entwurf dem Rat und Parlament gleichzeitig vorzulegen ist, ist **zunächst der Rat in Zugzwang**: Er muss detailliert begründete Standpunkte zu dem Entwurf vorlegen. Mangels abweichender Bestimmungen entscheidet er dabei gemäß Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit i.S.v. Art. 16 Abs. 4 EUV. Ratsintern wird der Standpunkt regelmäßig vom Haushaltsausschuss sowie anschließend vom COREPER vorbereitet.

Anschließend hat das **Parlament** drei Handlungsmöglichkeiten: Wenn es den Standpunkt des Rates nach Abs. 4 lit. a billigt oder gemäß Abs. 4 lit. b innerhalb von 42 Tagen nach der Übermittlung keinen Beschluss fasst, gilt der Haushaltsplan als erlassen. In diesen Fällen wandelt sich die Beratungsphase zu einer **Entscheidungsphase**. Wenn es dagegen **Änderungen**⁶ an dem Entwurf vornimmt, wird die geänderte Fassung zurück an den Rat und die Kommission geleitet. Gleichzeitig berufen die Präsidenten von Parlament und Rat den Vermittlungsausschuss ein. Hervorzuheben ist, dass Änderungen des Haushaltsplans nur mit absoluter Mehrheit des Parlaments beschlossen werden können, während für die Billigung der Standpunkte des Rates mangels spezieller Regelung nach Art. 231 Abs. 1 AEUV die relative Mehrheit ausreichend ist.

Der Rat hat nun binnen zehn Tagen die Möglichkeit, die Änderungen des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit zu billigen und damit den Haushaltsplan inhaltlich festzulegen. Auch für diesen Fall erweist sich die Beratungs- als **Entscheidungsphase**, der sich nur noch die Feststellungsphase anzuschließen hat. In der Praxis wird es jedenfalls beim ersten Durchlauf eines Kommissionsentwurfs aber wohl nicht zu einer frühzeitigen Festlegung des Haushaltsplans kommen. Nur wenn die Kommission nach fruchtlosem Ablauf des Vermittlungsverfahrens einen erneuten Entwurf vorgelegt hat, ist es denkbar, dass ein Teil der Haushaltsbehörde die Vorschläge des jeweils anderen Teils bereits in dieser Phase akzeptiert.

3. Vermittlungsphase, Abs. 4 – 5. Sofern der Rat die Änderungen des Parlaments nicht binnen zehn Tagen billigt, tritt der **Vermittlungsausschuss** zusammen. Seine Zusammensetzung und Arbeitsweise bedarf der näheren Ausgestaltung, bspw. in der nach Art. 322 AEUV zu erlassenden Haushaltsordnung. Vertraglich vorgeschrieben ist nur dreierlei: Erstens muss er aus ebenso vielen Vertretern des Rats wie des Parlaments bestehen. Zweitens überträgt Abs. 5 die für die Entscheidungsfindung der beiden Organe geltenden Grundsätze und bestimmt insoweit, dass die Vertreter des Rates mit qualifizierter Mehrheit und die des Parlaments mit absoluter Mehrheit zu entscheiden haben. Drittens stellt Abs. 5 klar, dass der Vermittlungsausschuss auf der Grundlage der Standpunkte des Parlaments und des Rats nach einer Einigung zu suchen hat und insofern keine grundsätzlich anderen Positionen in den Einigungsprozess einbringen darf.

Wie auch im Vermittlungsverfahren im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 Abs. 10 AEUV, nimmt die **Kommission** an den Sitzungen des Vermittlungsaus-

4 Art. 31 HO 2002 etwa erweitert den Kreis um den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen, den Bürgerbeauftragten und den Datenschutzbeauftragten.

5 Vgl. hierzu Art. 34 HO 2002.

6 Art. 314 Abs. 4 lit. c spricht von Abänderungen und knüpft damit noch an die Unterscheidung zwischen obligatorischen Ausgaben, zu denen das Parlament nur Änderungen vorschlagen durfte, und nicht-obligatorischen Ausgaben an, die vom Parlament abgeändert werden konnten.

- schusses teil. Sie ist dabei auf eine **informative und mediative Rolle** beschränkt, darf ihre Beteiligung aber nicht dazu missbrauchen, ihren eigenen Entwurf grundlegend zu revidieren.
- 13 Einigt sich der Vermittlungsausschuss binnen 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, beginnt die Entscheidungsphase nach Abs. 6. Einigt er sich nicht, ist die Kommission gemäß Abs. 8 zur Vorlage eines neuen Entwurfs verpflichtet, an die sich eine erneute Beratungsphase anschließt.
- 14 **4. Entscheidungsphase, Abs. 6 – 8.** Grundlage der Entscheidungsphase ist der vom Vermittlungsausschuss erarbeitete gemeinsame Entwurf des Haushaltsplans. Mit dem Tag der Einigung des Vermittlungsausschusses beginnt nach Abs. 6 eine Frist von 14 Tagen, innerhalb derer Parlament und Rat den gemeinsamen Entwurf des Haushaltsplans billigen können. Dabei hat jedes Organ die Möglichkeit, den gemeinsamen Entwurf zu billigen, ihn abzulehnen oder innerhalb der Frist keinen Beschluss zu fassen. Je nach Kombination der tatsächlichen Entscheidung im Parlament und Rat differenziert Abs. 7 zunächst zwischen zwei Rechtsfolgen: Entweder gilt das Haushaltsgesetz als festgelegt gemäß lit. a oder die Kommission ist zur Vorlage eines neuen Entwurfs verpflichtet, an die sich erneut die Beratungsphase anschließt, s. lit. b und c.
- 15 **5. Bestätigungsphase, Abs. 7 lit. d.** Darüber hinaus kommt als dritte Rechtsfolge die Durchführung einer **Bestätigungsphase** in Betracht, die im Ergebnis in jedem Fall gemäß lit. d zur Festlegung des Haushaltsgesetzes führt. Für den Fall, dass das Parlament den Gemeinsamen Entwurf billigt, der Rat ihn aber ablehnt, hat das Parlament die Möglichkeit, binnen 14 Tagen alle oder einige der von ihm in der Beratungsphase vorgeschlagenen Änderungen zu bestätigen. Wegen des insofern offenen Wortlauts kann über die Änderungen einzeln oder en bloc entschieden werden. In jedem Fall bedarf es für die Bestätigung der besonders qualifizierten **Haushaltsmehrheit**, nämlich der absoluten Mehrheit und zugleich 3/5 der relativen Mehrheit. Diese Mehrheit entscheidet über den Inhalt des Haushaltsplans: Wird die Mehrheit erreicht, wird der entsprechende Haushaltsposten nach Maßgabe der Änderungen des Parlaments festgelegt, wird sie verfehlt, ist der im Vermittlungsausschuss vereinbarte Standpunkt zu diesem Haushaltsposten maßgeblich. Dies ist das politische Risiko, das das Parlament eingeht, wenn es versucht, in der Bestätigungsphase das letzte Wort über den Haushalt zu erhalten.
- 16 **6. Feststellungsphase, Abs. 9.** Das Haushaltsverfahren wird erst mit der förmlichen Feststellung des Präsidenten des Parlaments abgeschlossen, dass der Haushaltsplan endgültig festgestellt ist. Mit dieser Feststellung bestätigt der Präsident des Parlaments, dass der Haushaltsplan in einem ordnungsgemäßen Haushaltsverfahren festgelegt wurde. Seine diesbezügliche **Prüfungscompetenz** erstreckt sich aber nicht auf die sonstigen Aspekte der formellen Rechtmäßigkeit und auch nicht auf die materielle Rechtmäßigkeit des Haushaltsplans.⁷ Diese Prüfung bleibt dem EuGH vorbehalten. Im Übrigen ist ein fehlerhaft zustande gekommener Haushaltsplan zwar rechtswidrig, bleibt jedoch bis zur Nichtigerklärung durch den EuGH rechtswirksam.
- 17 Erst die Feststellung des Präsidenten des Parlaments führt zur **Rechtswirksamkeit** des Haushaltsplans. Sie ist insofern **konstitutiver** und nicht nur deklaratorischer Natur. Dies gilt insbesondere, wie in der Formulierung „endgültig“ zum Ausdruck kommt, auch für die Fälle, in denen Art. 314 eine Fiktion der Festlegung des Haushaltsplans anordnet.⁸ Die Fiktion erstreckt sich insofern nur auf die inhaltliche Festlegung des Haushaltsplans, nicht jedoch auf seine rechtliche Wirksamkeit.⁹
- 18 Der Präsident des Parlaments handelt bei der Feststellung nicht als eigenständige Institution, sondern als **Organ des Parlaments**. Der Beschluss des Präsidenten wird dem Parlament als Ganzem zugerechnet, das deshalb auch Gegner einer etwaigen Nichtigkeitsklage ist.¹⁰

7 Vgl. GS/Bieber, Art. 272 EGV Rn 23.

8 Vgl. Wortlaut: „gilt als erlassen“.

9 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 272 EGV Rn 32.

10 Vgl. EuGH, Rs 34/86, Rat/Parlament, Slg. 1986, 2155.

Um dem Grundsatz der Transparenz Rechnung zu tragen, ist der Haushaltsplan im Amtsblatt zu veröffentlichen. Dies folgt nicht nur aus einer entsprechenden Bestimmung in der Haushaltsordnung,¹¹ sondern schon aus Art. 15 AEUV. 19

7. Beachtung der Einnahmen, Abs. 10. Bei der Ausübung der ihnen im Haushaltsverfahren eingeräumten Befugnisse sind die beteiligten Organe gemäß Abs. 10 verpflichtet, die Verträge sowie das auf ihrer Grundlage erlassene Recht zu wahren. Diese Bestimmung zielt in erster Linie auf die Beachtung des nach Art. 311 erlassenen Eigenmittelsystems, der nach Art. 312 AEUV erlassenen Finanziellen Vorausschau sowie der von Art. 310 normierten Grundsätze des Haushaltsausgleichs und der Haushaltsdisziplin. Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus auch Art. 323 AEUV. Sämtliche dieser Vorschriften dokumentieren den Grundsatz des Einnahmenhaushalts. Die am Haushaltsverfahren beteiligten Organe werden durch Abs. 10 somit dazu gemahnt, ihre Haushaltsbefugnisse nur soweit auszuüben, wie deren Resultate finanzierbar sind. Gegenüber den genannten speziellen Vorschriften kommt Abs. 10 im Wesentlichen eine affirmative Bedeutung zu (Zur Hierarchie innerhalb der Finanzvorschriften s. Art. 312 AEUV Rn 8). 20

III. Verteilung der Haushaltsbefugnisse

Die mit der Ausgestaltung des Haushaltsverfahrens verbundene Verteilung der Haushaltsbefugnisse der einzelnen Organe, insbesondere des Parlaments, war bei der Ausgestaltung des Art. III-404 EVV als Vorläuferregelung des Art. 314 bis zuletzt umstritten.¹² Nach Art. 314 lassen sich die Haushaltsbefugnisse der Organe knapp wie folgt skizzieren: 21

Die Rolle der Kommission hat im Vergleich zur Regelung des Art. 272 EGV an Bedeutung gewonnen. Hervorzuheben ist zunächst, dass die Kommission nach Art. 314 nicht nur einen Vorentwurf, sondern den Entwurf des Haushaltsplans ausarbeitet, dessen Erlass nach Art. 272 EGV noch in die Zuständigkeit des Rats fiel. Vor allem aber gewinnt die Kommission durch ihre – wenn auch nur informative und mediative – Beteiligung im Vermittlungsausschuss an zusätzlichen Einflussmöglichkeiten, die ihr nach Art. 272 EGV formal nicht zustanden, die sie aber im Rahmen der von der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehenen Konzertierungsverfahren und Trilogie faktisch durchaus wahrgenommen hat. 22

Der Rat hat seine Entscheidungshoheit über die obligatorischen Ausgaben eingebüßt, dafür aber ein Mitentscheidungsrecht über die nicht-obligatorischen Ausgaben gewonnen. Außerdem muss er bei seinen Verhandlungen über den Haushalt nicht mehr befürchten, dass das Parlament den Haushalt als Ganzes ablehnt, und kann insofern offensiver auftreten. Die Möglichkeit, durch ein entsprechendes Stimmverhalten die Kommission zur Vorlage eines veränderten Haushaltsentwurfs zu veranlassen, dürfte die politische Position des Rates ebenfalls stärken. 23

Das Parlament kann erstmals auch über die obligatorischen Ausgaben entscheiden, hat dafür aber sein letztes Wort in Bezug auf die nicht-obligatorischen Aufgaben verloren. Für die politische Verhandlungsführung schwerer wiegt wohl der Verlust des Monopols, die Kommission durch eine Ablehnung gemäß Art. 272 Abs. 8 EGV des Haushalts aus wichtigen Gründen zur Vorlage eines neuen Entwurfs zu bewegen. Aufgewogen wird dieser Verlust jedenfalls teilweise durch die Möglichkeit, mit der Haushaltsmehrheit die eigenen politischen Vorstellungen durchsetzen zu können. 24

Gemessen an der Verteilung der Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen und an der demokratischen Legitimation der Union sind die Haushaltsbefugnisse der Organe im Haushaltsverfahren adäquat verteilt. Denn wegen fehlender Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf die Einnahmen besteht kein hinreichender Entscheidungszusammenhang zwischen den Einnahmen und den Ausgaben. Das bedeutet, dass das Parlament ausgabenwirksame Maßnahmen beschließen kann, ohne sich für die damit verbundenen finanziellen Belastungen gegenüber dem Wähler verantworten zu müssen. Solange also das Parlament keine Entschei- 25

¹¹ Vgl. § 29 Abs. 2 HO 2002.

¹² Vgl. Fischer, Der Europäische Verfassungsvertrag, 2004, S. 485 f.

dungsbefugnisse bezüglich der Einnahmen besitzt, stellt der Rat das einzige Verbindungsglied in der Verantwortungsbeziehung zwischen Einnahmen und Ausgaben dar.¹³

IV. Rechtsnatur und Rechtswirkungen des Haushaltsplans

- 26 Anders als Art. I-56 EVV, nach dem der Haushaltsplan durch und d.h. als Europäisches Gesetz aufgestellt werden sollte, verhält sich weder Art. 310 Abs. 1 UA 2 AEUV noch Art. 314 zu der Form, in der der Haushaltsplan festgelegt wird. Dementsprechend kann nicht auf Art. 288 Abs. 2 AEUV zurückgegriffen werden, um die Rechtsnatur und Rechtswirkungen des Haushaltsplans zu beschreiben.
- 27 Rechtlich verbindlich wird der Haushaltsplan erst durch seine Feststellung in dem dafür vorgesehenen Verfahren. Praktisch stellt er sich als Anhang zu dem Beschluss dar, mit dem er in dem Verfahren des Art. 314 festgelegt wird. Haushaltsplan und Haushaltsgesetz bilden eine Einheit. Vereinfachend wird deshalb von der Rechtsnatur und den Rechtswirkungen des Haushaltsplans gesprochen, die streng genommen nur auf den Haushaltsbeschluss bezogen werden können.
- 28 Die Rechtswirkungen des Haushaltsplans¹⁴ beschränken sich zunächst auf die Kommission und die anderen Organe der Union. Sie werden durch den Haushaltsplan ermächtigt, die in ihm vorgesehenen Mittel vorbehaltlich einer entsprechenden sachlichen Rechtsgrundlage (s. Art. 310 AEUV Rn 15 f.) zu verwenden. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten durch die Feststellung des Haushaltsplans verpflichtet, die geschuldeten Anteile an den Mehrwertsteuereinnahmen und den BNE-Mitteln an die Union abzuführen.¹⁵ Sonstige Dritte werden durch den Haushaltsplan dagegen weder berechtigt noch verpflichtet.¹⁶
- 29 Wegen dieser beschränkten Rechtswirkungen ist der Haushaltsplan zur Unterscheidung von sonstigen Handlungsformen, insbesondere der Verordnung, als **Binnenvorschrift** zu qualifizieren. Dass er in begrenztem Umfang Außenwirkungen entfaltet, weil er die Mitgliedstaaten zur Bereitstellung der von ihnen geschuldeten Beträge verpflichtet, steht dieser Qualifizierung nicht entgegen.¹⁷ Entscheidend ist, dass sich die Rechtswirkungen des Haushaltsplans auf die Hoheitsträger im Verbund der Union und den Mitgliedstaaten beschränken und private Dritte nicht berühren.

Artikel 315 (ex Artikel 273 EGV) [Nothaushalt]

Ist zu Beginn eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan noch nicht endgültig erlassen, so können nach der gemäß Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung für jedes Kapitel monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im betreffenden Kapitel des Haushaltsplans des vorangegangenen Haushaltsjahres eingesetzten Mittel vorgenommen werden, die jedoch ein Zwölftel der Mittelansätze des gleichen Kapitels des Haushaltsplanentwurfs nicht überschreiten dürfen.

¹Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission unter Beachtung der sonstigen Bestimmungen des Absatzes 1 entsprechend der nach Artikel 322 erlassenen Verordnung Ausgaben genehmigen, die über dieses Zwölftel hinausgehen. ²Er leitet seinen Beschluss unverzüglich dem Europäischen Parlament zu.

In dem Beschluss nach Absatz 2 werden unter Beachtung der in Artikel 311 genannten Rechtsakte die zur Durchführung dieses Artikels erforderlichen Maßnahmen betreffend die Mittel vorgesehen.

¹³ Näher Rossi (Fn 1), S. 246 ff.

¹⁴ Zu den Rechtswirkungen Streinz/Niedobitek, Art. 272 EGV Rn 31 ff.

¹⁵ Vgl. § 36 Abs. 2 HO 2002.

¹⁶ EuGH, Rs 216/83 u. 295-297/83, Les Verts, Slg. 1984, S. 3325 ff.; EuGH, Rs 130/77, Salerno u.a./Kommission, Slg. 1985, S. 2523; EuGH, Rs 34/86, Rat/Parlament, Slg. 1986, S. 2155; EuGH, Rs 302/87, Parlament/Rat, Slg. 1988, S. 5615; vgl. zum deutschen Recht § 3 Abs. 2 HGrG.

¹⁷ A.A. GS/Bieber, Art. 268 EGV Rn 23.

Der Beschluss tritt 30 Tage nach seinem Erlass in Kraft, sofern das Europäische Parlament nicht innerhalb dieser Frist mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt, diese Ausgaben zu kürzen.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 273 EGV an, nimmt dabei aber insbesondere in Abs. 2 Modifizierungen vor, die dem Entfallen der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben geschuldet sind. Sie entspricht Art. III-405 EVV.

2. **Nothaushaltsrecht.** Die Norm hält für den Fall, dass entgegen dem Grundsatz der Vorherigkeit¹ zu Beginn des Haushaltsjahres, also gem. Art. 313 AEUV jeweils zum 1. Januar, kein Haushaltsplan festgelegt ist, im Interesse der **Kontinuität der Unionstätigkeit**² und **rechtlich gesicherter Positionen Dritter** ein Nothaushaltsrecht bereit, das automatisch in Kraft tritt, ohne dass es eines Beschlusses des Parlaments oder des Rates bedarf. Ausführungsbestimmungen können in der Haushaltsordnung festgelegt werden.³

II. Bedeutung der Norm

1. **Voraussetzung des Nothaushaltsrechts.** Das Nothaushaltsrecht steht unter der alleinigen Voraussetzung, dass zu Beginn eines Haushaltsjahres noch kein Haushaltsplan festgelegt ist. Dies ist der Fall, wenn das **Haushaltsverfahren** noch nicht durch die Feststellung des Präsidenten des Parlaments gem. Art. 314 Abs. 9 AEUV **abgeschlossen** ist. Warum es zu Jahresbeginn an dem Haushaltsplan fehlt, ist für die Anwendung des Nothaushaltsrechts ohne Belang. Über seinen Wortlaut hinaus findet das Nothaushaltsrecht auch Anwendung, wenn der Haushaltsplan nachträglich wegfällt, etwa weil der EuGH die Festlegungserklärung des Präsidenten des Parlaments für nichtig erklärt.⁴

2. **Grundsatz der doppelten Begrenzung, Abs. 1.** Die der Kommission und den anderen Organen eingeräumte Befugnis, Mittel in etatlosen Zeiten ausnahmsweise ohne materielle Entscheidung der Haushaltsbehörde zu verwenden, wird durch den **Grundsatz der doppelten Begrenzung** beschränkt. Danach dürfen die Ausgaben weder ein Zwölftel der im abgelaufenen Haushaltsplan für die jeweilige Aufgabe eingesetzten Mittel noch ein Zwölftel des in Vorbereitung befindlichen Haushaltsplans überschreiten. Es gilt die jeweils niedrigere Grenze.⁵ Die Zwölftel-Regelung erklärt sich dadurch, dass sich die Bewilligung im Nothaushaltsrecht nach französischem Vorbild nur auf jeweils einen Monat bezieht.

Die Begrenzung der Mittel durch den **Vorjahreshaushalt** bezieht sich auf die am Ende des Haushaltsjahres bereitgestellten Mittel, so dass etwaige **Berichtigungshaushaltspläne** ebenso zu berücksichtigen sind wie **Mittelübertragungen** zwischen den Ansätzen. Übertragungen aus dem Vorjahr dürfen dagegen nicht in die Berechnung der monatlichen Zwölftel einbezogen werden, da diese sachlich bei dem Haushaltsplan verbleiben, in dem sie bewilligt wurden.⁶

Für die Begrenzung durch den **Haushaltsplanentwurf** ist dessen Gestalt zu Beginn des Haushaltsjahres maßgeblich.

7. **Maßgebliche Gliederungsebene des Haushaltsplans** für die Berechnung der Zwölftel ist gemäß Abs. 1 ausschließlich das Kapitel. Innerhalb der Kapitel sind die Mittel deshalb frei verfügbar, ohne dass es einer förmlichen Mittelübertragung bedarf. Dagegen sind **sachliche Mittelübertragungen** von Kapitel zu Kapitel während der Nothaushaltsbewirtschaftung un-

1 Vgl. Art. 314 Abs. 2 AEUV.

2 Der EuGH, Rs 34/86, Rat/Parlament, Slg. 1986, 2155, spricht noch vom Prinzip der Kontinuität der Gemeinschaftstätigkeit.

3 Vgl. Art. 13 HO 2002.

4 So für den Haushalt 1986 EuGH, Rs 34/86, Rat/Parlament, Slg. 1986, 2155.

5 GGK/Khan, Art. 315 EGV Rn 3; GH/Magiera, Art. 273 EGV Rn 5; GS/Bieber, Art. 273 EGV Rn 7.

6 GS/Bieber, Art. 273 EGV Rn 7; GH/Magiera, Art. 273 EGV Rn 6.

zulässig,⁷ weil andernfalls die in den Kapitelansätzen zum Ausdruck kommenden politischen Entscheidungen der Haushaltsbehörde von den Vollzugsorganen ignoriert und durch eigene Entscheidungen ersetzt werden könnten.

- 8 3. **Überschreitungen der Zwölfstel, Einnahmen, Abs. 2.** Um die Handlungsfähigkeit der Union auch in **Ausnahmefällen** zu gewährleisten, ermöglicht Abs. 2 es der Haushaltsbehörde, die Zwölfstel des Abs. 1 überschreitende Mittel zu bewilligen.
- 9 Dabei hat sich die Rollenverteilung der an dem Verfahren beteiligten Organe gegenüber Art. 274 EGV leicht verändert: Der Rat kann nicht von sich aus, sondern nur auf Vorschlag der **Kommission** tätig werden. Er behält aber die eigentliche Entscheidungsbefugnis, dem **Parlament** kommt nach Abs. 4 nur das Recht zu, die vom Rat beschlossenen Ausgaben zu kürzen. Dieses Recht erstreckt sich mangels Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben und entsprechend seinen Befugnissen im Haushaltsverfahren auf alle Ausgaben. Umgekehrt ist das Parlament nur noch zu einer Kürzung,⁸ nicht dagegen zu einer Erhöhung der angesetzten Ausgaben befugt. Für seine Entscheidung ist nicht mehr die Haushaltsmehrheit (s. Art. 314 AEUV Rn 15), sondern nur noch die absolute Mehrheit erforderlich. Macht das Parlament von seinem Kürzungsrecht Gebrauch, gelten die niedrigeren Beiträge, ohne dass der Rat noch einmal mit den Änderungen befasst wird. Fasst das Parlament dagegen innerhalb von 30 Tagen keinen Beschluss, werden die Überschreitungen entsprechend den Ansätzen des Rates bewilligt.
- 10 Die Befugnis, die von Abs. 1 zum Maßstab der Nothaushaltsbewirtschaftung erhobenen Zwölfstel zu überschreiten, soll nur die beschleunigte Bereitstellung der Mittel ermöglichen, nicht aber zu einer Veränderung der Gesamthöhe der im Nothaushaltsverfahren zulässigen Ausgaben führen.⁹ Deshalb normiert Abs. 2 mit der Formulierung „unter Beachtung der sonstigen Bestimmung des Absatzes 1“ eine **absolute Grenze des Umfangs der Bewilligung**: Sie darf die Gesamtsumme der nach Abs. 1 zur Verfügung stehenden Mittel, mithin zwölf Zwölfstel, nicht überschreiten.
- 11 Hinsichtlich der **Einnahmen** ermächtigt Abs. 3 die Haushaltsbehörde, entsprechend der Eigenmittelgesetze zugleich auch die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben zu regeln. Sie dürfen also gegebenenfalls über das auf der Basis der Vorjahresansätze errechnete Zwölfstel hinaus Mehrwertsteuer- und Bruttosozialproduktsteuern vorlegen.¹⁰ Die Mitgliedstaaten sind in diesem Fall zur Abführung der zusätzlichen Mittel verpflichtet.

Artikel 316 (ex Artikel 271 EGV) [Mittelübertragung, Struktur des Haushaltsplans]

Nach Maßgabe der aufgrund des Artikels 322 erlassenen Vorschriften dürfen die nicht für Personalausgaben vorgesehenen Mittel, die bis zum Ende der Durchführungszeit eines Haushaltsplans nicht verbraucht worden sind, lediglich auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

Die vorgesehenen Mittel werden nach Kapiteln gegliedert, in denen die Ausgaben nach Art oder Bestimmung zusammengefasst sind; die Kapitel werden nach der gemäß Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung unterteilt.

Die Ausgaben des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates und des Rates, der Kommission sowie des Gerichtshofs der Europäischen Union werden unbeschadet einer besonderen Regelung für bestimmte gemeinsame Ausgaben in gesonderten Teilen des Haushaltsplans aufgeführt.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

- 1 1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 271 Abs. 2 und Abs. 3 EGV an. Art. 271 Abs. 1 EGV ist in Art. 310 Abs. 2 AEUV überführt worden. Mit dieser Struktur entspricht Art. 316 dem Art. III-406 EVV.

⁷ Vgl. GS/Bieber, Art. 274 EGV Rn 13; Streinz/Niedobitek, Art. 273 EGV Rn 7 m.w.N.

⁸ Auch bis auf Null.

⁹ Vgl. GS/Bieber Art. 274 EGV Rn 11.

¹⁰ Näher GS/Bieber, Art. 276 EGV Rn 14.

2. **Zeitliche Mittelübertragungen, Struktur des Haushaltsplans.** Die Norm bestimmt in Abs. 1 Ausnahmen vom Grundsatz der Jährlichkeit und enthält in Abs. 2 und Abs. 3 mit Blick auf den Grundsatz der sachlichen Spezialität Vorgaben für die Gliederung des Haushaltsplans. Beide Vorschriften beziehen sich allein auf die Ausgabenseite des Haushaltsplans.

II. Bedeutung der Norm

1. **Zeitliche Mittelübertragungen, Abs. 1.** In Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit (s. Art. 310 AEUV Rn 9) und vom Grundsatz der zeitlichen Spezialität (s. Art. 310 AEUV Rn 9, 23) erlaubt Abs. 1 im Interesse einer flexiblen Haushaltsführung die Übertragung von nicht verbrauchten Mitteln in das nächste Haushaltsjahr. Solche Mittelübertragungen sind gegenständlich auf **Sachmittel** beschränkt. Nicht in Anspruch genommene **Personalmittel** verfallen stets mit Ablauf des Haushaltsjahres und bedürfen deshalb der erneuten Bewilligung im neuen Haushaltsjahr. Die Übertragbarkeit der Sachmittel beschränkt sich in zeitlicher Hinsicht auf das folgende Haushaltsjahr. Außerdem muss die **Zweckbindung** der übertragenen Mittel gewahrt werden, die Zulässigkeit sachlicher Mittelübertragungen richtet sich nach Art. 317 Abs. 3 AEUV. Die Durchführung der zeitlichen Mittelübertragungen wird von Art. 9 ff. HO 2002 detailliert geregelt. Werden die Übertragungsmöglichkeiten nicht in Anspruch genommen, verfallen die Mittel regelmäßig¹ am Ende des Haushaltsjahres gemäß Art. 9 Abs. 1 HO 2002.

Neben dieser vertragsunmittelbaren Ausnahme kann die **Haushaltsordnung** weitere Durchbrechungen des Jährlichkeitsgrundsatzes vorsehen (s. Art. 310 AEUV Rn 11). Die HO 2002 hat von dieser Möglichkeit insbesondere durch sog. Mehrjahresvorhaben Gebrauch gemacht, die vor allem den EAGFL sowie die Strukturfonds betreffen.²

Die Festlegung der jährlichen **Obergrenzen im mehrjährigen Finanzrahmen** stellt aus zwei Gründen keine Durchbrechung des Jährlichkeitsgrundsatzes dar: Zum einen gelten auch die Obergrenzen nur für das einzelne Haushaltsjahr und dürfen nicht für den gesamten Zeitraum kumuliert werden. Zum anderen enthalten sie noch keine Bewilligung, sondern sind insofern auf die Festsetzungen im Haushaltsplan angewiesen. Bei funktionaler Betrachtung ist gleichwohl festzuhalten, dass die verbindlich festgelegten Obergrenzen im mehrjährigen Finanzrahmen in gewissem Maße den Spielraum der Haushaltsbehörde und insbesondere des Europäischen Parlaments für politische Prioritäten beschneiden und insofern einer Intention des Jährlichkeitsprinzips zuwiderlaufen.³

2. **Struktur des Haushaltsplans, Abs. 2 und 3.** In Umsetzung des Grundsatzes der sachlichen Spezialität, nach dem Ausgaben nur für den Zweck und nur in der Höhe getätigt werden dürfen, für den sie bewilligt wurden, sehen die Abs. 2 und 3 eine Gliederung der Ausgabenseite des Haushaltsplans in **Einzelpläne** nach Abs. 3 und **Kapitel** gemäß Abs. 2 vor. Art. 317 Abs. 3 AEUV ist darüber hinaus die Vorgabe für eine weitere **Untergliederung** zu entnehmen. Konkretisiert werden diese primärrechtlichen Vorgaben durch die Haushaltsordnung, die eine Gliederung in Einzelpläne, Titel, Kapitel, Artikel und Posten sowohl für die Einnahmen- wie für die Ausgabenseite vorsieht.⁴ Ein Titel entspricht dabei einem Politikbereich, ein Kapitel einem Tätigkeitsfeld.

Vertraglich vorgeschrieben sind Einzelpläne für die von Abs. 3 genannten Organe. Hervorzuheben ist, dass die Mittel des Europäischen Rates trotz seiner Organstellung nach Art. 13 Abs. 1 und 2, Art. 15 EUV, nicht in einem gesonderten, sondern in dem Einzelplan des Rates aufzuführen sind. Außer den in Abs. 3 aufgeführten Organen werden nach der HO 2002 auch die Ausgaben des Europäischen Rechnungshofs, der gleichfalls zu den Organen der EU gehört (s. Art. 285 Rn 3),⁵ des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen, des Europäischen Bürgerbeauftragten und des Europäischen Datenschutzbeauftragten in Einzelplänen ausgewiesen.

1 Zu beachten sind die automatischen Mittelübertragungen nach Art. 9 Abs. 4 HO 2002.

2 Vgl. Art. 7 Abs. 4 HO 2002.

3 Vgl. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 238 f.

4 Vgl. Art. 40, 41 HO 2002.

5 Vgl. auch Art. 13 Abs. 1 und 2 EUV.

- 8 Von der verbindlichen Gliederung des Haushaltsplans ist die Darstellung der **Ausgabenkategorien** der EU nach Rubriken zu unterscheiden, die sich in Anlehnung an die Klassifizierung der Ausgaben in der Finanziellen Vorausschau durchgesetzt hat und nun auch von Art. 312 Abs. 3 AEUV verlangt wird, den sogenannten Ausgabenbereichen. Derzeit werden sechs Rubriken unterschieden:
- Nachhaltiges Wachstum
 - Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen
 - Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht
 - Die EU als globaler Partner
 - Verwaltung
 - Ausgleichszahlungen.
- 9 Der für 2014 bis 2020 noch zu verabschiedende mehrjährige Finanzrahmen sieht nach dem Vorschlag der Kommission⁶ dagegen folgende Rubriken vor:
- Intelligentes und Integratives Wachstum
 - Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen
 - Sicherheit und Unionsbürgerschaft
 - Globales Europa
 - Verwaltung.
 - Zudem sind folgende Posten außerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens vorgesehen, darunter die Nothilfenreserve, der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, der Solidaritätsfonds sowie das sog. Flexibilitätsinstrument.

Kapitel 4

Ausführung des Haushaltsplans und Entlastung

Artikel 317 (ex Artikel 274 EGV) [Haushaltsvollzug]

¹Die Kommission führt den Haushaltsplan zusammen mit den Mitgliedstaaten gemäß der nach Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. ²Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

¹In der Haushaltsordnung sind die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten geregelt. ²Darin sind ferner die Verantwortlichkeiten und die besonderen Einzelheiten geregelt, nach denen jedes Organ an der Vornahme seiner Ausgaben beteiligt ist.

Die Kommission kann nach der gemäß Artikel 322 festgelegten Haushaltsordnung Mittel von Kapitel zu Kapitel oder von Untergliederung zu Untergliederung übertragen.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 274 EGV an. Sie unterscheidet sich von diesem vor allem dadurch, dass die Kommission den Haushaltsplan gemäß Abs. 1 nicht allein, sondern zusammen mit den Mitgliedstaaten ausführt. Die nähere Ausgestaltung der die Mitgliedstaaten treffenden Prüfungspflichten und Verantwortlichkeiten obliegt gemäß dem ebenfalls neu eingefügten Abs. 2 S. 2 der Haushaltsordnung. Mit diesem Inhalt entspricht Art. 317 dem Art. III-407 EVV.
2. **Haushaltsvollzug, sachliche Mittelübertragungen.** Die Norm betrifft den Haushaltsvollzug. In Abs. 1 wird die Ausführung des Haushaltsplans in die Hände der Kommission und der Mitgliedstaaten gelegt. Abs. 2 überlässt die Ausgestaltung der Verantwortlichkeiten der

6 KOM(2011) 500 v. 29.6.2011.

Haushaltsordnung, Abs. 3 schließlich ermächtigt die Kommission zu sachlichen Mittelübertragungen.

II. Bedeutung der Norm

1. Ausführung des Haushaltsplans, Abs. 1. Mit dem Erlass des Haushaltsgesetzes werden ³ die im Haushaltsplan eingesetzten Mittel nach Art. 310 Abs. 2 AEUV für ein Haushaltsjahr bewilligt. Die Ausführung des Haushaltsplans, also die Verwendung der in ihn eingesetzten Mittel, obliegt nach Abs. 1 primär der **Kommission**. Allerdings sind an dem Vollzug des Haushaltsplans sowohl die **anderen Organe der Union** als vor allem auch – mangels eigenen Verwaltungsunterbaus der Union – die **Mitgliedstaaten** im indirekten Vollzug beteiligt. Nachdem der Vertrag von Amsterdam der Beteiligung der Mitgliedstaaten bereits durch Einführung des Abs. 1 S. 2 Rechnung getragen hat, betont Abs. 1 S. 1 die besondere Rolle der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans nun noch deutlicher. Allerdings ändert die Erwähnung der Mitgliedstaaten in Abs. 1 nichts an der **Eigenverantwortung der Kommission**. Das folgt schon aus einer exakten grammatikalischen Auslegung des Absatzes, darüber hinaus aber vor allem aus dem notwendigen Korrelat zwischen Verantwortlichkeit und Entlastung: Da die Entlastung nach Art. 319 Abs. 1 S. 1 AEUV nur der Kommission erteilt wird, muss diese auch allein für die Haushaltsausführung verantwortlich sein.

Abs. 1 ermächtigt zur Ausführung des Haushaltsplans nur „im Rahmen der zugewiesenen ⁴ Mittel“. Entsprechend dem **Grundsatz der Spezialität** dürfen die Mittel deshalb nur zu dem Zweck und nur in der Höhe ihrer Bewilligung verwendet werden (s. Art. 310 AEUV Rn 23). Zusätzlich zu dieser notwendigen Bedingung steht die Verwendung der veranschlagten Mittel regelmäßig unter der hinreichenden Bedingung nach Art. 310 Abs. 3 AEUV, dass ein entsprechender **sachlicher Rechtsakt** erlassen ist (s. Art. 310 AEUV Rn 15). Darüber hinaus wird die Ausführung des Haushaltsplans durch die **Haushaltsgrundsätze**, insbesondere, aber nicht nur, durch den **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit** (s. Art. 310 Rn 20) begrenzt. Zwar werden die Mitgliedstaaten von Art. 310 Abs. 5 nicht als Adressaten des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes genannt, doch lässt sich sowohl aus Abs. 1 als auch aus dem **Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit** nach Art. 4 Abs. 3 EUV die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einer wirtschaftlichen Ausführung des Haushaltsplans ableiten.

2. Verantwortlichkeiten für den Haushaltsvollzug, Abs. 2. In der Haushaltsordnung ist gem. ⁵ Abs. 2 S. 2 zunächst die **Beteiligung der anderen Organe** bei der Verwendung der ihnen zugewiesenen Mittel zu regeln. Sie wird dabei auch zu berücksichtigen haben, dass der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit nach Art. 310 Abs. 5 AEUV nicht mehr allein die Kommission, sondern alle Organe der Union in die Pflicht nimmt (s. Art. 310 AEUV Rn 20). Die HO 2002 enthält in Art. 50 ff. entsprechende Bestimmungen.

Darüber hinaus sind nach Abs. 2 S. 1 auch die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten ⁶ der **Mitgliedstaaten** sowie die damit verbundenen **Verantwortlichkeiten** festzulegen. Bislang sieht Art. 53b Abs. 2 HO 2002 lediglich allgemeine Prüfpflichten vor und verhält sich nicht zu Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten. Diese Verantwortlichkeiten können sich nur auf den Binnenbereich beziehen, die Kommission aber nicht von ihrer alleinigen Verantwortung für die Ausführung des Haushalts gegenüber dem Parlament befreien. Umgekehrt bleibt die Kommission deshalb auch weiterhin zu Kontrollen des mitgliedstaatlichen Haushaltsvollzugs berechtigt.¹

3. Sachliche Mittelübertragungen, Abs. 3. In Ausnahme vom Grundsatz der Spezialität ⁷ ermöglicht Abs. 3 sachliche Mittelübertragungen nach Maßgabe der Haushaltsordnung. Die entsprechenden Vorschriften der HO 2002 differenzieren dabei nach der Intensität der Mittelübertragungen wie folgt: Nach Art. 22 HO 2002 dürfen die einzelnen Organe bis zu 10% der jährlichen Mittelansätze selbständig von Titel zu Titel, von Kapitel zu Kapitel und von Artikel zu Artikel übertragen. Der Kommission werden durch Art. 23 HO 2002 besondere Übertragungsmöglichkeiten eingeräumt. Alle anderen Übertragungen unterstehen der Entscheidung der Haushaltsbehörde, also Parlament und Rat.

¹ Vgl. Art. 310 AEUV Rn 4 sowie schon EuGH, Rs 18/79, Deutschland/Kommission, Slg. 1979, S. 384.

- 8 Die bisherige Regelung ist stark durch die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben geprägt. Mit der Aufhebung dieser Unterscheidung durch den AEUV werden neue Regelungen in der Haushaltsordnung unabdingbar. Möglicherweise orientiert sich eine neue Haushaltsordnung wieder an der recht übersichtlichen und praktikablen Regelung der alten Haushaltsordnung, nach der Übertragungen von Artikel zu Artikel wegen der geringen politischen Bedeutung dieser Verschiebungen in die alleinige Verantwortung des jeweiligen Organs fielen und nur die Übertragungen von Kapitel zu Kapitel der Entscheidung der Haushaltsbehörde vorbehalten waren.²

Artikel 318 (ex Artikel 275 EGV) [Rechnungslegung, Evaluierungsbericht]

¹Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich die Rechnung des abgelaufenen Haushaltsjahres für die Rechnungsvorgänge des Haushaltsplans vor. ²Sie übermittelt ihnen ferner eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden der Union.

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat ferner einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union vor, der sich auf die Ergebnisse stützt, die insbesondere in Bezug auf die Vorgaben erzielt wurden, die vom Europäischen Parlament und vom Rat nach Artikel 319 erteilt wurden.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung knüpft an Art. 275 EGV an und ergänzt diesen um Abs. 2, der keine gleichlautende Vorschrift im EGV hat, inhaltlich aber an Art. 276 Abs. 3 UA 2 EGV anknüpft. Im Übrigen entspricht die Norm Art. III-408 EVV.
2. Rechnungslegung, Evaluierungsbericht. Die Norm verpflichtet die Kommission in Abs. 1, dem Parlament und dem Rat in Vorbereitung des Entlastungsverfahrens nach Art. 319 AEUV Rechenschaft über die Ausführung des Haushaltsplans zu geben sowie eine Vermögensübersicht zu erstellen. Abs. 2 verpflichtet die Kommission darüber hinaus, zur besseren Bewertung ihrer Haushaltsausführung einen Evaluierungsbericht zu erstellen.

II. Bedeutung der Norm

- 3 1. Rechnungslegung. Die von Art. 317 Abs. 1 AEUV hervorgehobene Eigenverantwortung der Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans spiegelt sich auch in der von Abs. 1 normierten Pflicht der Kommission wider, dem Parlament und dem Rat Rechenschaft für den Haushaltsvollzug zu geben. Zu diesem Zweck erstellt sie eine Haushaltsrechnung¹ und eine Vermögensrechnung.² Die Einzelheiten über den Umfang und das Verfahren der Rechnungslegung sind in der Haushaltsordnung festzulegen.³
- 4 Die Verpflichtung des Abs. 1 bezieht sich nur auf die nachträgliche Rechnungslegung für das abgelaufene Haushaltsjahr. Nach Art. 129 Abs. 3 HO 2002 übermittelt die Kommission die endgültigen Rechnungen vor dem 31.07. des auf das abgeschlossene Haushaltsjahr folgenden Jahres.⁴ Zusätzlich zu der nachträglichen Rechnungslegung ist die Kommission nach der HO 2002 verpflichtet, dem Parlament, dem Rat und dem Rechnungshof Informationen über den laufenden Haushaltsvollzug zu übermitteln. Solche Verpflichtungen lassen sich nicht unmittelbar aus dem AEUV ableiten, erleichtern den genannten Organen aber ihre Haushaltskontrolle und antizipieren in gewissem Maße auch die Informationspflichten nach Art. 319 Abs. 2 AEUV (s. Art. 319 AEUV Rn 13).
- 5 2. Evaluierungsbericht. Die Verpflichtung zur Vorlage eines Evaluierungsberichts ist ein Novum, das auf den EVV zurückgeht. Bislang waren die Kommission und die anderen Or-

2 Vgl. zu dieser Regelung GH/Magiera, Art. 274 EGV Rn 9 ff.; Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 213 f.

1 In der Terminologie der HO 2002 Übersichten über den Haushaltsvollzug.

2 In der Terminologie der HO 2002 Jahresabschlüsse.

3 Vgl. Art. 121 ff. HO 2002.

4 Zum exakten Ablauf des Entlastungsverfahrens Art. 128 ff. HO 2002.

gane nach Art. 276 Abs. 3 UA 2 EGV nur auf gesondertes Ersuchen des Parlaments oder des Rates zu einem solchen Bericht verpflichtet.⁵

Der Evaluierungsbericht soll es dem Parlament und dem Rat im Entlastungsverfahren **vereinfachen**, die Ausführung des Haushalts durch die Kommission zu bewerten, indem er insbesondere die **Vorgaben** in Bezug nimmt, die vom Parlament oder vom Rat nach Art. 319 AEUV gegeben wurden. Dadurch sollen Parlament und Rat schneller und einfacher evaluieren können, ob und wie ihre Vorgaben für den Haushaltsvollzug beachtet wurden. Gemeint sind ausschließlich die von Art. 319 Abs. 3 und Abs. 4 AEUV angesprochenen **Bemerkungen und Empfehlungen** des Parlaments bzw. des Rates. Aus dem Umstand, dass Art. 318 Abs. 2 nur pauschal auf Art. 319 AEUV und nicht exakt auf dessen Abs. 3 und Abs. 4 verweist, wird man nicht folgern können, dass der Evaluierungsbericht auch etwaige Vorgaben der laufenden Haushaltskontrolle zu berücksichtigen hat, denn zu solchen Vorgaben ist die Haushaltsbehörde nach den Verträgen in Respekt vor der Eigenverantwortung der Kommission für die Haushaltsausführung nicht berechtigt.

Die Verpflichtung zur Vorlage eines Evaluierungsberichts mag eine Kontinuität im ständigen Haushaltskreislauf dadurch sichern wollen, dass sich die Kontrolle durch die Haushaltsbehörde nicht auf eine „contre-rôle“ im Sinne einer bloß **retrospektiven Überprüfung** des Haushaltsvollzugs beschränkt, sondern ihr im Sinne eines „controlling“ auch eine **prospektive Steuerungswirkung** zukommt. Diese Wirkung darf aber nicht überschätzt werden, denn die Kommission kann die Vorgaben des Entlastungsbeschlusses aufgrund des langwierigen Entlastungsverfahrens erst im dritten auf den entlasteten Haushaltsvollzug folgenden Haushaltsjahr umsetzen.

Artikel 319 (ex Artikel 276 EGV) [Entlastung]

(1) ¹Auf Empfehlung des Rates erteilt das Europäische Parlament der Kommission Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans. ²Zu diesem Zweck prüft es nach dem Rat die Rechnung, die Übersicht und den Evaluierungsbericht nach Artikel 318 sowie den Jahresbericht des Rechnungshofs zusammen mit den Antworten der kontrollierten Organe auf dessen Bemerkungen, die in Artikel 287 Absatz 1 Unterabsatz 2 genannte Zuverlässigkeitserklärung und die einschlägigen Sonderberichte des Rechnungshofs.

(2) ¹Das Europäische Parlament kann vor der Entlastung der Kommission sowie auch zu anderen Zwecken im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Haushaltsbefugnisse die Kommission auffordern, Auskunft über die Vornahme der Ausgaben oder die Arbeitsweise der Finanzkontrollsysteme zu erteilen. ²Die Kommission legt dem Europäischen Parlament auf dessen Ersuchen alle notwendigen Informationen vor.

(3) Die Kommission trifft alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Bemerkungen in den Entlastungsbeschlüssen und anderen Bemerkungen des Europäischen Parlaments zur Vornahme der Ausgaben sowie den Erläuterungen, die den Entlastungsempfehlungen des Rates beigelegt sind, nachzukommen.

¹Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments oder des Rates erstattet die Kommission Bericht über die Maßnahmen, die aufgrund dieser Bemerkungen und Erläuterungen getroffen wurden, insbesondere über die Weisungen, die den für die Ausführung des Haushaltsplans zuständigen Dienststellen erteilt worden sind. ²Diese Berichte sind auch dem Rechnungshof zuzuleiten.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung entspricht – bis auf die Aufnahme des von Art. 318 Abs. 2 AEUV neu eingeführten Evaluierungsberichts – Art. 276 EGV. Sie geht auf Art. III-409 EVV zurück.

2. **Entlastung.** Die Norm regelt das Verfahren, mit dem die Kommission für ihre Ausführung des Haushaltsplans durch das Parlament entlastet wird, und betrifft insofern die letzte Phase

⁵ Vgl. auch Art. 147 Abs. 2 HO 2002.

des Haushaltskreislaufs, die nachträgliche Haushaltskontrolle. In Abs. 2 enthält sie darüber hinaus Vorgaben für die begleitende Haushaltskontrolle durch das Parlament.

II. Bedeutung der Norm

- 3 1. **Entlastung und Entlastungsverfahren, Abs. 1.** Mit der Entlastung werden die externe Kontrolle der Haushaltsführung und damit zugleich der Haushaltskreislauf abgeschlossen. Ihr kommt eine doppelte Funktion zu: In rechnerischer Hinsicht bestätigt sie den Abschluss der Haushaltsrechnung des betreffenden Haushaltsjahres und schafft damit zugleich auch die Grundlage für die Rechnungsabschlüsse der Folgejahre, in politischer Hinsicht bewertet sie die Art und Weise der Haushaltsauführung der Kommission.¹
- 4 2. Korrespondierend zur ausschließlichen Verantwortlichkeit der Kommission für die Haushaltsführung nach Art. 317 Abs. 1 AEUV ist allein die Kommission Adressat der Entlastung. Sofern das Parlament auch anderen Organen Entlastung erteilt, ist diese keine Entlastung im Sinne des Art. 319 und kann deshalb auch nicht deren Rechtsfolgen erzeugen.²
- 5 3. **Gegenstand der Entlastung** ist nach Abs. 1 die Ausführung des Haushaltsplans durch die Kommission. In Bezug auf die rechnerische Funktion der Entlastung sollte diese Bestimmung durch die Haushaltsordnung konkretisiert werden. Nach Art. 146 Abs. 1 HO 2002 betrifft die Entlastung „die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften und den sich daraus ergebenden Saldo sowie das Vermögen und die Schulden der Gemeinschaft.“
- 6 4. Die **Grundlagen des Entlastungsverfahrens** werden von Abs. 1 S. 2 ausdrücklich benannt. Neu hinzugekommen ist der Evaluierungsbericht, den die Kommission nach Art. 318 Abs. 2 AEUV zu erstellen hat.
- 7 5. Das **Verfahren der Entlastung** wird von Abs. 1 nur grob umschrieben und ist im Übrigen in der Haushaltsordnung insbesondere auch im Hinblick auf die Fristen, die von den beteiligten Organen im Interesse einer zügigen Entlastung zu beachten sind, zu konkretisieren.³ Das Verfahren innerhalb des Parlaments wird in dessen Geschäftsordnung auszugestalten sein.⁴ Der Rat ist seit 1977 nur noch empfehlend am Entlastungsverfahren beteiligt.⁵ Er beschließt, da nichts anderes bestimmt ist, seine Empfehlungen gemäß Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit. Die eigentliche Entlastung wird vom Parlament erteilt. Es beschließt entsprechend Art. 231 Abs. 1 AEUV mit absoluter Mehrheit. Dabei ist es – bei insofern offenem Wortlaut – nicht verpflichtet, die Entlastung zu erteilen, sondern kann diese auch **verweigern**.⁶ Ob es darüber hinaus auch teilweise oder bedingte Entlastungen aussprechen darf, ist rechtlich bislang nicht geklärt und wohl eher eine politisch zu beantwortende Frage, deren Bedeutung nicht überschätzt werden darf, weil das Parlament konkrete politische Kritik in seine Entlastungsbemerkungen einbringen und ihre Beachtung durch die Kommission nach Abs. 3 UA 2 und Art. 318 Abs. 2 AEUV kontrollieren kann.
- 8 6. Die Entlastung erfolgt in der **Form** eines einfachen Parlamentsbeschlusses. Dem Beschluss werden eine Entschließung mit den Bemerkungen des Parlaments sowie der Beschluss über die Billigung der Haushaltsrechnung beigelegt. Sämtliche dieser Handlungen des Parlaments werden im Amtsblatt veröffentlicht.⁷

1 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 276 EGV Rn 1 m.w.N.

2 Ebenso Streinz/Niedobitek, Art. 276 EGV Rn 7.

3 Vgl. Art. 139 ff. HO 2002.

4 Vgl. Art. 76 i.V.m. Anlage VI GO-EP v. 7.7.2010.

5 Zur Entwicklung des Entlastungsverfahrens s. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 151 ff.

6 Str., wie hier schon Rossi (Fn 5), S. 158 ff.; Kannengießer, Die Entlastung im Haushaltsrecht der Europäischen Gemeinschaft, DÖV 1995, 56; a.A. GS/Bieber, Art. 276 EGV Rn 12; Streinz/Niedobitek, Art. 276 Rn 14; Schwarze/Schoo, Art. 276 EGV Rn 8 und 12 gehen vom Recht zur Verweigerung sowie einer Verschiebung aus, Rn 15 betont das Recht zur Verweigerung ausdrücklich; GH/Magiera, Art. 276 EGV Rn 7 bejaht endgültige Verweigerung. Das Parlament hat bislang viermal (für die Haushaltsjahre 1982, 1985, 1996 und 2007) die Entlastung verweigert.

7 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 276 EGV Rn 12.

2. Rechtsfolgen der Entlastung, Abs. 3. In Bezug auf die Rechtsfolgen der Entlastung ist zwischen dem Entlastungsbeschluss und etwaigen in der Entschließung enthaltenen Bemerkungen des Parlaments zu differenzieren. 9

Hinsichtlich des Entlastungsbeschlusses ist weiterhin zwischen seiner **rechnerischen** und seiner politischen Funktion zu unterscheiden. In Bezug auf seine **rechnerische Funktion** kommt dem Entlastungsbeschluss insofern **Rechtswirkung** zu, als er die Konten abschließt und die Vermutung für eine ordnungsgemäße Haushaltsführung der Kommission und der anderen beteiligten Organe begründet. Es dürfen keine weiteren Haushaltsoperationen für dieses Jahr gebucht oder Rechnungen geändert werden.⁸ In Bezug auf seine **politische Funktion** erzeugt der Entlastungsbeschluss dagegen **keine Rechtsfolgen**. Das gilt auch für den Fall seiner **Verweigerung**, die schon wegen abweichender Verfahrensregelung insbesondere nicht in ein Misstrauensvotum nach Art. 234 umgedeutet werden kann. Die politischen Folgen einer Entlastungsverweigerung können freilich weitreichend sein und – wie am 16.3.1999 – bis zum geschlossenen Rücktritt der Kommission führen. 10

Die in der Entschließung enthaltenen **Bemerkungen** des Parlaments sind dagegen mit **eigenständigen Rechtsfolgen** verbunden, die sich aus Abs. 3 sowie auch aus Art. 318 Abs. 2 AEUV ergeben. Nach Abs. 3 muss die Kommission diesen Bemerkungen nachkommen, indem sie alle zweckdienlichen Maßnahmen ergreift. Art. 147 Abs. 1 HO 2002 erstreckt diese Rechtspflicht auch auf die anderen am Haushaltsvollzug beteiligten Organe. Diese Maßnahmen müssen nach Art. 318 Abs. 2 im nächsten **Evaluierungsbericht** geschildert werden. Bei seinen an die Kommission gerichteten Bemerkungen differenziert das Parlament nach Schwere des festgestellten Mangels und unterscheidet dementsprechend zwischen stets zu befolgenden Aufforderungen, grundsätzlich zu befolgenden Empfehlungen und nur zu prüfenden Vorschlägen.⁹ 11

3. Ergänzende Berichtspflichten, Abs. 3 UA 2. Abs. 3 UA 2 normiert Berichtspflichten der Kommission, die ein entsprechendes Ersuchen des Parlaments oder des Rates voraussetzen. Die Bedeutung dieser Berichtspflichten wird durch die grundsätzliche Verpflichtung der Kommission, zur Umsetzung der Vorgaben des Parlaments und des Rates stets im Evaluierungsbericht nach Art. 318 Abs. 2 AEUV Stellung zu nehmen, abnehmen, aber nicht verloren gehen, denn sie ermöglicht dem Parlament und der Regierung nach wie vor gezielte Nachfragen. Außerdem müssen die Berichte nach Abs. 3 UA 2 S. 2 auch dem Rechnungshof zugeleitet werden, während die Evaluierungsberichte – vorbehaltlich einer entsprechenden Regelung in der Haushaltsordnung – nur dem Parlament und dem Rat vorgelegt werden müssen. 12

4. Begleitende Haushaltskontrolle, Abs. 2. Abs. 2 begründet ein umfassendes Auskunftsrecht des Parlaments gegenüber der Kommission, das inhaltlich und zeitlich über das eigentliche Entlastungsverfahren hinausreicht, und legt damit den primärrechtlichen **Grundstein für eine begleitende Haushaltskontrolle**. Es ist allerdings seinem Wortlaut nach auf die Ausgabentätigkeit beschränkt, die freilich regelmäßig im Mittelpunkt des Kontrollinteresses des Parlaments steht. Das Auskunftsrecht kann durch die Haushaltsordnung oder etwa durch eine Vereinbarung zwischen dem Parlament und der Kommission ausgestaltet werden, ohne dass damit eine weitere Berufung des Parlaments auf Abs. 2 ausgeschlossen wäre. Art. 131 HO 2002 sieht u.a. Vierteljahresberichte vor, die im sog. „Notenboom-Verfahren“ im Haushaltskontrollausschuss des Parlaments geprüft werden.¹⁰ Darüber hinaus sind die Modalitäten der Informationsübermittlung Gegenstand einer Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Parlament und der Kommission, die derzeit novelliert wird.¹¹ 13

8 H.M., vgl. GS/Bieber, Art. 276 EGV Rn 17; differenzierend Kannengießer, (Fn 6), 58; Rossi (Fn 5), S. 163.

9 Einzelheiten bei Theato/Graf, Das Europäische Parlament und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, 1994, S. 130 f.

10 Vgl. Theato/Graf (Fn 9), S. 135 f.; Rossi (Fn 5), S. 149.

11 Die – noch – aktuelle datiert vom 18.5.2006, ABl. C 117 /123; Anlage XIV zur GO-EP.

Kapitel 5

Gemeinsame Bestimmungen

Artikel 320 (ex Artikel 277 EGV) [Rechnungseinheit Euro]

Der mehrjährige Finanzrahmen und der Jahreshaushaltsplan werden in Euro aufgestellt.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft an Art. 277 EGV an, der zuletzt durch den Vertrag von Amsterdam erheblich modifiziert wurde.¹ Von Art. 277 EGV unterscheidet sich Art. 320 wie auch schon Art. III-410 EVV in zweierlei Hinsicht: Zum einen erstreckt er die Rechnungseinheit über den Haushaltsplan hinaus ausdrücklich auf den mehrjährigen Finanzrahmen. Zum anderen legt er den Euro als Rechnungseinheit primärrechtlich fest, während Art. 277 EGV die Bestimmung der Rechnungseinheit der Haushaltsordnung und insofern dem europäischen Gesetzgeber überlässt.
2. **Haushaltsgrundsatz der Rechnungseinheit.** Art. 320 verankert den **Haushaltsgrundsatz der Rechnungseinheit** und bestimmt zugleich den Euro als maßgebliche Rechnungseinheit.² Dieser Festlegung bedarf es, weil nicht alle Mitgliedstaaten den Euro als gemeinschaftliche Währung eingeführt haben. Sobald der Euro als einheitliche Währung in allen Mitgliedstaaten gilt, wird der Norm nur noch deklaratorische Bedeutung zukommen.³

II. Bedeutung der Norm

3. **1. Grundsatz der Rechnungseinheit.** Dem Wortlaut der Vorschrift nach sind sowohl der mehrjährige Finanzrahmen als auch der Jahreshaushaltsplan in Euro aufzustellen. Die Einbeziehung des mehrjährigen Finanzrahmens in den Regelungsbereich trägt dessen verbindlichem und limitierendem Charakter Rechnung und erleichtert dem Haushaltsgesetzgeber die Einhaltung seiner Vorgaben (s. Art. 312 AEUV Rn 3, 8). In Bezug auf den Haushaltsplan ist der **Anwendungsbereich** des Art. 320 in zweierlei Hinsicht auszuweiten: Zum einen beschränkt sich die Rechnungseinheit nicht auf die Aufstellung des Haushaltsplans, sondern erstreckt sich auf den gesamten **Haushaltskreislauf** einschließlich des Vollzugs und der Kontrolle. Zum anderen sind im Interesse der Haushaltsklarheit neben dem Jahreshaushaltsplan auch etwaige **Berichtigungshaushaltspläne** oder sonstige zeitlich oder inhaltlich beschränkte Teilhaushaltspläne, sofern solche nach der gemäß Art. 322 AEUV zu erlassenden Haushaltsordnung zulässig sind,⁴ in Euro aufzustellen.
4. **2. Ausnahmen.** Art. 320 äußert sich nicht zu Ausnahmen vom Grundsatz der Rechnungseinheit. Obwohl Abweichungen im Interesse eines transparenten Haushalts und zur Vermeidung von durch Wechselkursschwankungen ausgelösten Budgetunsicherheiten regelmäßig zu vermeiden sind, erscheint es zulässig, wenn in der Haushaltsordnung eng umgrenzte Ausnahmen normiert werden. Derzeit gestattet Art. 16 Abs. 2 HO, bei der Kassenführung im Sinne von Art. 61 HO Transaktionen in den Landeswährungen vorzunehmen. Die Umrechnung zwischen diesen Währungen und dem Euro erfolgt in diesem Falle nach Maßgabe der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung.⁵

1 Vgl. zur Vorgeschichte GS/Bieber, Art. 277 EGV Rn 3 ff.

2 Zur Entwicklung der Rechnungseinheit vom US-Dollar (für die EGKS bis 1958) über den belgischen Franc, die an einem Goldwert bemessene „Rechnungseinheit“ (RE), die an einem Währungskorb ausgerichtete „Europäische Rechnungseinheit“ (ERE) und die „European Currency Unit“ (ECU) bis hin zum Euro vgl. Strasser, Die Finanzen Europas, 7. Aufl., 1991, S. 62 ff.

3 Ähnlich Streinz/Niedobitek, Art. 278 EGV Rn 2.

4 Nach Art. 37 HO 2002 können unter bestimmten Voraussetzungen Berichtigungshaushaltspläne aufgestellt werden; die Unterscheidung zwischen Berichtigungs- und Nachtragshaushaltsplänen ist in dieser HO entfallen, mag jedoch von einer neu zu erlassenden HO wieder aufgegriffen werden.

5 Vgl. Art. 7, 8 VO 2342/02, ABl. 2002 L 357/1.

3. Festlegung des Euro als Rechnungseinheit. Die primärrechtliche Festlegung des Euro betrifft ihn nur als Rechnungseinheit und ist insofern unabhängig von seinem Schicksal als Zahlungsmittel. 5

Artikel 321 (ex Artikel 278 EGV) [Transfer von Kommissionsguthaben]

¹Die Kommission kann vorbehaltlich der Unterrichtung der zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten ihre Guthaben in der Währung eines dieser Staaten in die Währung eines anderen Mitgliedstaats transferieren, soweit dies erforderlich ist, um diese Guthaben für die in den Verträgen vorgesehenen Zwecke zu verwenden. ²Besitzt die Kommission verfügbare oder flüssige Guthaben in der benötigten Währung, so vermeidet sie soweit möglich derartige Transferierungen.

¹Die Kommission verkehrt mit jedem Mitgliedstaat über die von diesem bezeichnete Behörde. ²Bei der Durchführung ihrer Finanzgeschäfte nimmt sie die Notenbank des betreffenden Mitgliedstaats oder ein anderes von diesem genehmigtes Finanzinstitut in Anspruch.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung entspricht Art. 278 EGV und knüpft an Art. III-411 EVV an. 1
2. Transferierungen. Die Norm betrifft Finanztransferierungen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten. Sie enthält in Abs. 1 eine devisenrechtliche Regelung und in Abs. 2 eine organisationsrechtliche Vorschrift. 2

II. Bedeutung der Norm

1. Devisentransferierungen, Abs. 1. Das Finanzierungssystem der Union bringt es mit sich, dass die Union, handelnd insoweit durch die Kommission, über Guthaben in den verschiedenen Währungen der Mitgliedstaaten verfügt. Nach Abs. 1 S. 2 sind **Transferierungen** von einer Währung in eine andere möglichst zu vermeiden. Sind sie gleichwohl erforderlich, muss die Kommission nach UA 1 S. 1 die betroffenen Staaten zunächst informieren und ihnen, dies erschließt sich nur mittelbar, Reaktionsmöglichkeiten einräumen. ¹ Wegen der Einführung des Euro in zahlreichen Mitgliedstaaten ist die Norm nur von geringer Bedeutung, mit der Einführung des Euro in allen Mitgliedstaaten wird sie obsolet. 3

Zu Transferierungen in **Drittwährungen** verhält sich die Norm nicht. ² 4

2. Organisationsbestimmung, Abs. 2. Mit Rücksicht auf die **Verwaltungshoheit der Mitgliedstaaten** überlässt es Abs. 2 S. 1 den Mitgliedstaaten, diejenige Behörde zu bezeichnen, mit der die Kommission im Bereich des Finanzwesens zusammenwirkt. Sofern eine solche Bezeichnung nicht erfolgt, werden die Finanzgeschäfte nach Abs. 2 S. 2 mit den **Notenbanken**, in Deutschland also mit der **Bundesbank**, abgewickelt. Die Bestimmung beschränkt sich nicht auf Transferierungen nach S. 1, sondern umfasst sämtliche Finanzgeschäfte. ³ 5

Artikel 322 (ex Artikel 279 EGV) [Haushaltsordnung]

(1) Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen nach Anhörung des Rechnungshofs

- a) die Haushaltsvorschriften, in denen insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen geregelt werden;
- b) die Vorschriften, die die Kontrolle der Verantwortung der Finanzakteure und insbesondere der Anweisungsbefugten und der Rechnungsführer regeln.

1 Vgl. CR/Waldhoff, Art. 278 EGV Rn 1.

2 Vgl. GS/Bieber, Art. 278 EGV Rn 3.

3 Vgl. GS/Bieber, Art. 278 EGV Rn 4.

(2) Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Rechnungshofs die Einzelheiten und das Verfahren fest, nach denen die Haushaltseinnahmen, die in der Regelung über die Eigenmittel der Union vorgesehen sind, der Kommission zur Verfügung gestellt werden, sowie die Maßnahmen, die zu treffen sind, um gegebenenfalls die erforderlichen Kassenmittel bereitzustellen.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung korrespondiert mit Art. 279 EGV, unterscheidet sich von dieser Regelung aber wie schon Art. III-412 EVV vor allem in zwei Punkten: Zum einen wird die Haushaltsordnung nun vom Parlament und Rat gemeinsam erlassen; zum anderen entfällt das Einstimmigkeitserfordernis nun auch für die von Abs. 2 vorgesehenen Durchführungsbestimmungen des Rates zum Eigenmittelsystem. Durch den Vertrag von Nizza war das Einstimmigkeitserfordernis zunächst nur für den Erlass der Haushaltsordnung aufgehoben worden.
2. **Haushaltsordnung, Durchführungsbestimmungen.** Die Vorschrift ermächtigt zum Erlass der Haushaltsordnung sowie anderer haushaltsrechtlicher Durchführungsbestimmungen. Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich auch auf den Erlass von Finanzvorschriften dezentraler Einrichtungen der Union,¹ nicht jedoch auf Vorschriften für Ausgaben, die – wie beim EEF – nicht von der Union, sondern unmittelbar von den Mitgliedstaaten finanziert werden.²

II. Bedeutung der Norm

3. **1. Haushaltsordnung, Abs. 1.** Die primärrechtlichen Vorgaben für den Haushaltskreislauf der EU sind zwingend auf Konkretisierung durch eine Haushaltsordnung angewiesen, wie sich aus den zahlreichen Bezugnahmen auf die „Verordnung nach Art. 322“ ergibt.³ Aufgrund dieser herausgehobenen Bedeutung für die Durchführung des Haushalts normiert Abs. 1 nicht nur eine Ermächtigung, sondern auch die Verpflichtung, eine Haushaltsordnung zu erlassen. Zugleich ist die Haushaltsordnung – zumindest in Teilen – als materielles Primärrecht der Union zu qualifizieren. Die auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission vom 28.5.2010⁴ zu erlassende, an den EUV und AEUV angepasste Haushaltsordnung soll bis Ende 2011 beschlossen werden. Bis dahin bleibt die Haushaltsordnung aus dem Jahre 2002 in Kraft (HO 2002⁵).
4. Die HO 2002 enthält Bestimmungen über die Haushaltsgrundsätze in den Art. 3-30, über die Aufstellung und Gliederung des Haushalts in den Art. 31-47, den Haushaltsvollzug in den Art. 48-87, die Rechnungslegung und -führung in den Art. 121-138, die externe Kontrolle und Entlastung in den Art. 139-147, darüber hinaus aber auch über die öffentliche Auftragsvergabe in den Art. 88-107 und Finanzhilfen in den Art. 107-120. Die von Art. 322 Abs. 1 lit. b angesprochenen Vorschriften sind ebenfalls in die Haushaltsordnung integriert.⁶ Die HO 2002 muss mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wegen der zahlreichen veränderten vertraglichen Vorgaben durch eine neue Haushaltsordnung abgelöst werden.
5. Art. 322 Abs. 1 stellt klar, dass die Haushaltsordnung als Verordnung i.S.v. Art. 288 Abs. 2 AEUV erlassen wird. Die Rechtsform der nach Art. 279 EGV erlassenen Haushaltsordnungen war zunächst unklar, erst die HO 2002 wurde explizit als Verordnung i.S.v. Art. 249 Abs. 2 EGV erlassen.⁷ Die Haushaltsordnung ist im ordentlichen Verfahren nach Art. 294 AEUV und somit vom Parlament und Rat gemeinsam zu erlassen, wie Art. 322 Abs. 1 S. 1 explizit anordnet. Die obligatorische Anhörung des Rechnungshofs dient der Einbeziehung

1 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 279 EGV Rn 2; GS/Bieber, Art. 279 EGV Rn 8.

2 Vgl. EuGH, Rs C-316/91, Parlament/Rat, Slg. 1994, I-625.

3 Vgl. Art. 310 Abs 2 u. 3 AEUV; Art. 315 Abs. 1 u. 2 AEUV; Art. 316, Art. 317 AEUV.

4 KOM(2010) 260 endg.

5 VO 1605/2002 v. 25.6.2002, ABl. 2002 L 248/1; vgl. auch die Durchführungsbestimmungen der Kommission zur HO 2002, VO 2342/2002 v. 23.12.2002, ABl. 2002 L 357/1.

6 Vgl. Art. 58 ff., Art. 85 ff.

7 Vgl. Streinz/Niedobitek, Art. 279 EGV Rn 8.

seines Sachverstands. Ihre Unterlassung führt wegen Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift i.S.v. Art. 263 Abs. 2 AEUV zur Nichtigkeit der Haushaltsordnung.

2. Durchführungsbestimmungen zum Eigenmittelsystem, Abs. 2. Die Durchführungsbestimmungen zum Eigenmittelsystem werden nach Abs. 2 vom Rat erlassen, der mangels anderweitiger Vorschriften gemäß Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Das Parlament ist hier wie der Rechnungshof nur anzuhören. In Wahrnehmung des Art. 279 Abs. 2 EGV sind bislang erlassen worden die Verordnung des Rates zur Durchführung des Eigenmittelbeschlusses,⁸ die Verordnung des Rates zur Festlegung der Rechte und Pflichten der Kontrollbeauftragten der Kommission⁹ und die Verordnung über die einheitliche Regelung für die Erhebung der MWSt-Eigenmittel.¹⁰

Artikel 323 [Finanzierung obligatorischer Ausgaben]

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission stellen sicher, dass der Union die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die es ihr ermöglichen, ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung hat kein Äquivalent im EGV, korrespondiert aber mit Art. III-319 EVV/KonvE und Art. 413 EVV. Sie ist Konsequenz der Aufhebung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im Haushaltsverfahren nach Art. 314 AEUV.

2. Finanzierung obligatorischer Ausgaben, Haftung. Die Norm verpflichtet die genannten Organe, die Finanzierung solcher Ausgaben sicherzustellen, die sich **zwingend** aus den Verträgen oder aus sekundärrechtlichen Rechtsakten ergeben, also obligatorische Ausgaben in der früheren Terminologie. Dies sind solche, auf die ein **rechtlicher Anspruch** gegen die Union besteht. Damit garantiert die Norm zugleich die Haftung dieser Organe für etwaige Schäden Dritter.

II. Bedeutung der Norm

Hinsichtlich der Bedeutung der Norm ist zu unterscheiden:

1. Intraverbundverhältnis. Für das Intraverbundverhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten lassen sich der Bestimmung **keine rechtlichen Gehalte** entnehmen. Die Art und die Höhe der der Union zur Verfügung stehenden Einnahmen bestimmen sich ausschließlich nach dem System der Eigenmittel, das im Verfahren nach Art. 311 AEUV und somit von den Mitgliedstaaten beschlossen wird. Allenfalls lässt sich der Norm in Ergänzung des Art. 311 Abs. 1 AEUV das an die bezeichneten Organe gerichtete Gebot entnehmen, im Verfahren des Art. 311 Abs. 3 AEUV auf die Finanzierbarkeit der obligatorischen Ausgaben hinzuwirken (zur Dependenz zwischen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen s. Art. 311 AEUV Rn 4; Art. 312 AEUV Rn 7, 8).

2. Interorganverhältnis. Für das Interorganverhältnis zwischen den genannten Organen erlangt die Bestimmung als **Verteilungsgrundsatz** Bedeutung. Sie verpflichtet die Organe, die zur Verfügung stehenden Einnahmen im Haushaltsverfahren so zu bewilligen, dass jedenfalls die Finanzierung der obligatorischen Ausgaben gesichert ist. Andere Politiken können nur mit den verbleibenden Mitteln finanziert werden. Insofern beschränkt Art. 323 die politische Gestaltungsfreiheit aller drei Organe. Das Parlament wird durch die Bestimmung nicht einseitig benachteiligt, denn es hat im Haushaltsverfahren an Einfluss auf die obligatorischen Ausgaben gewonnen.

3. Außenverhältnis. Im Außenverhältnis zu Dritten lässt sich Art. 323 derart als **Haftungsregel** verstehen, dass sich die Union nicht darauf berufen kann, die materiell begründeten

⁸ VO 1150/2000 v. 22.5.2000, ABl. 2000 L 130/1.

⁹ VO 1026/1999 v. 10.5.1999, ABl. 1999 L 126/1.

¹⁰ VO 1553/1989 v. 29.5.1989, ABl. 1989 L 155/1.

Pflichten nicht finanzieren zu können. Als eigene Anspruchsgrundlage kommt die Norm aber nicht in Betracht, vielmehr bestimmen sich etwaige Ansprüche nach Art. 340 AEUV.

Artikel 324 [Trilog der Präsidenten]

¹Auf Initiative der Kommission werden im Rahmen der nach diesem Titel vorgesehenen Haushaltsverfahren regelmäßige Treffen der Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission einberufen. ²Diese treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Abstimmung und Annäherung der Standpunkte der Organe, denen sie vorstehen, zu fördern und so die Durchführung dieses Titels zu erleichtern.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. 1. Entstehung der Norm. Die Bestimmung hat kein Äquivalent im EGV. Sie geht auf die **Gemeinsame Erklärung** des Parlaments, des Rates und der Kommission vom 30.6.1982 zurück, mit dem der bereits beim EuGH anhängig gemachte Streit um den Haushaltsplan von 1982 beigelegt werden konnte.¹ und hat ihr Vorbild in entsprechenden Regelungen der **Interinstitutionellen Vereinbarungen** von 1988, 1993, 1999 und 2006,² die bereits von Art. III-414 EVV konstitutionalisiert wurden.
2. 2. Trilog. Die Norm institutionalisiert und konstitutionalisiert das als **Trilog** bezeichnete Treffen der benannten Organpräsidenten und konkretisiert zugleich den **Grundsatz der Organtreue**³ für das Haushaltsverfahren.

II. Bedeutung der Norm

3. 1. Einberufung des Trilogs, S. 1. Der Trilog findet nur im **gegenseitigen Einvernehmen** der drei Organpräsidenten statt. Das folgt aus der passivischen Formulierung, die nicht erkennen lässt, wer die Treffen einberuft. Der Kommission wird insofern nur eine koordinierende Initiativaufgabe, nicht aber eine bindende Initiativbefugnis übertragen.⁴ Eine solche wäre mit dem durch Gleichberechtigung geprägten Charakter des Trilogs nicht zu vereinbaren.
4. Der Trilog findet „im Rahmen der nach diesem Kapitel vorgesehenen Haushaltsverfahren“ statt. Der Plural gibt zu erkennen, dass nicht nur das Haushaltsverfahren im engeren Sinne nach Art. 314 AEUV gemeint ist. Erfasst werden darüber hinaus auch die Aufstellung des mehrjährigen Finanzrahmens nach Art. 312 AEUV,⁵ die Überschreitung der monatlichen Zwölfstel im Nothaushaltsverfahren nach Art. 315 AEUV, das Entlastungsverfahren nach Art. 311 AEUV und auch der Erlass der Haushaltsordnung und anderer Finanzvorschriften nach Art. 322 AEUV. Die Formulierung „im Rahmen“ begrenzt den **Anwendungsbereich** des Trilogs auf diese Verfahren, ohne ihn für alle zwingend vorzusehen.
5. „Regelmäßig“ bedeutet, dass der Trilog in die periodisch stattfindenden Haushaltsverfahren im jeweils gleichen Verfahrensstadium eingebunden werden soll. Nach der auf Art. 272 EGV zugeschnittenen Interinstitutionellen Vereinbarung von 2006 sind für die Aufstellung des Haushaltsplans mehrere Trilogie vorgesehen.
6. Es ist davon auszugehen, dass die Präsidenten nach Maßgabe einer den Art. 324 konkretisierenden Geschäftsordnung oder Interinstitutionellen Vereinbarung **vertreten** werden können. In der Vergangenheit ist der Parlamentspräsident durch den Haushaltsberichterstatter und der Kommissionspräsident durch das für Haushalt zuständige Mitglied der Kommission vertreten worden.⁶

1 Vgl. Rossi, Europäisches Parlament und Haushaltsverfassungsrecht, 1997, S. 34 f.

2 Vgl. Anhang III zur Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6.5.1999, ABl. 1999 C 172/1 sowie Punkte 25, 26, 28, 46 und Anhang II der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17.5.2006, ABl. 2006 C 139/1.

3 Vgl. Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV.

4 Vgl. aber Interinstitutionelle Vereinbarung vom 17.5.2006, ABl. 2006 C 139/1, E 25 Abs. 5.

5 Vgl. auch Art. 312 Abs. 5 AEUV.

6 Vgl. Anhang III B Nr. 7 zur Interinstitutionellen Vereinbarung v. 6.5.1999, ABl. 1999 C 172/1, Anhang II C Nr. 6 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17.5.2006, ABl. 2006 C 139/1.

2. **Aufgaben des Trilogs, S. 2.** Die Aufgabe des Trilogs besteht darin, den gesamten Haushaltskreislauf⁷ zu erleichtern. Zu diesem Zweck sollen die Präsidenten **kompromisssuchend und -fördernd** auf ihre Organe einwirken. 7

Als Mittel sind ihnen dabei „alle erforderlichen Maßnahmen“ an die Hand gegeben. Die etwas drastisch wirkende Formulierung verliert insoweit an Schärfe, als sie sich nur auf die *Förderung* der Abstimmung und Annäherung der Standpunkte der Organe und nicht etwa auf deren Erfolg bezieht. Gleichwohl ist zu betonen, dass diese Maßnahmen unter dem Vorbehalt der **primärrechtlichen Befugnisse** der Organe und ihrer Teile stehen und insbesondere auch die Ausgestaltung der organinternen Entscheidungsfindung zu respektieren haben. Im Ergebnis sollen die Präsidenten ihre Organe dazu anhalten, ihre jeweiligen Verfahrensrechte im Haushaltskreislauf entsprechend dem **Grundsatz der Organtreue** mit Rücksicht auf die Rechte der jeweils anderen Organe und vor allem mit dem Ziel auszuüben, den primärrechtlich vorgesehenen Haushaltskreislauf zu ermöglichen. Insofern artikuliert die Bestimmung mittelbar ein **Koordinierungs- und Kooperationsgebot** für die drei am Haushaltsverfahren beteiligten Organe.⁸ 8

3. **Bewertung des Trilogs und seiner Konstitutionalisierung.** Der Trilog kann trotz seiner Verhandlungserfolge in der Vergangenheit nicht nur positiv bewertet werden. Er ermöglicht eine Entscheidungsfindung in den Haushaltsverfahren nicht nur, sondern verschleiert sie zugleich. So war unter der gleichzeitigen normativen Geltung des Art. 272 EGV und der faktischen Beachtung der Interinstitutionellen Vereinbarung nicht immer ersichtlich, in welchem Gremium und in welchem Verfahren welche Entscheidung getroffen wurde und wer dafür verantwortlich war. Damit wird der **Grundsatz der Transparenz** beeinträchtigt – ein Manko, das durch die Öffentlichkeit des regulären Haushaltsverfahrens nicht geheilt wird, wenn hier lediglich eine formale Bestätigung der Ergebnisse des Trilogs stattfindet. Denn die im Trilog ausgehandelten Kompromisse üben regelmäßig einen faktischen Druck auf die Entscheidungsfindung im Parlament aus.⁹ 9

Vor diesem Hintergrund begegnet die primärrechtliche Kodifizierung des Trilogs Bedenken. 10 Denn während das Verhältnis von Trilog und anderen Konzertierungsverfahren auf der einen Seite und vertraglich festgelegtem Haushaltsverfahren auf der anderen Seite letztlich immer von der **Normenhierarchie** bestimmt war, stehen sich die Haushaltsverfahren und der Trilog nun formal gleichberechtigt gegenüber. Dadurch wird es den Mitgliedern der am Haushaltsverfahren beteiligten Organe erschwert, sich auf ihre primärrechtlichen Befugnisse zurückziehen zu können.

Zugleich muss die primärrechtliche Kodifizierbarkeit des Trilogs in Frage gestellt werden. 11 Abgesehen davon, dass sein Hauptgegenstand mit der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben entfallen ist, ist er ein **politisches Gremium**, das der Verrechtlichung nur bedingt zugänglich ist. Der Verweis auf Art. 324 wird einen etwaigen politischen Streit nicht schlichten können, zumal sich justitiable Gehalte der Bestimmung letztlich nicht entnehmen lassen. Es handelt sich insofern ausschließlich um **soft law**.¹⁰

Kapitel 6 Betrugsbekämpfung

Artikel 325 (ex Artikel 280 EGV) [Betrugsbekämpfung, Schutz der finanziellen Interessen der Union, OLAF]

(1) Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrugereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz bewirken.

⁷ Vgl. Wortlaut: „die Durchführung dieses Titels“.

⁸ Fischer, Der Europäische Verfassungsvertrag, 2004, S. 492.

⁹ Näher Rossi (Fn 1), S. 240 ff.

¹⁰ Fischer (Fn 8), S. 492.

(2) Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.

(3) ¹Die Mitgliedstaaten koordinieren unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verträge ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vor Betrügereien. ²Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.

(4) Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union beschließen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten.

(5) Die Kommission legt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen Bericht über die Maßnahmen vor, die zur Durchführung dieses Artikels getroffen wurden.

I. Entwicklung und systematischer Zusammenhang

1. **Entstehung der Norm.** Die Bestimmung knüpft, korrespondierend mit Art. III-321 EVV/KonVE und Art. III-415 EVV, an Art. 280 EGV an,¹ unterscheidet sich von diesem aber vor allem in zwei Punkten: Zum einen erstreckt Abs. 1 die effektive Schutzwirkung der zu ergreifenden Maßnahmen nun auch auf die Einrichtungen der Union, zum anderen ist der Vorbehalt für das Strafrecht und die Strafrechtspflege in den Mitgliedstaaten in Abs. 4 entfallen.
2. **Schutz der finanziellen Interessen der Union.** In Konkretisierung des Art. 310 Abs. 6 AEUV verpflichtet die Bestimmung die Union und die Mitgliedstaaten, effektive Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union zu ergreifen. Wegen des überwiegend indirekten Vollzugs des Rechts der Union liegt der Schwerpunkt dieser Maßnahmen bei den Mitgliedstaaten, die deshalb über das Effizienzgebot nach Abs. 1 hinaus durch ein Assimilierungsgebot nach Abs. 2 und ein Koordinierungsgebot gemäß Abs. 3 in die Pflicht genommen werden. Die an die Union gerichtete Ermächtigungsgrundlage nach Abs. 4 ermöglicht unter anderem eine Rechtsetzung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts.

II. Bedeutung der Norm

3. **Effizienzgebot, Abs. 1.** Das Effizienzgebot verlangt abschreckende und effiziente Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union. Diese Interessen sind berührt, wenn rechtswidrigerweise Einnahmen verkürzt werden, betroffen sind insbesondere Agrarabschöpfungen und Zölle, oder Ausgaben erschlichen werden. Sie sind nicht auf die im Haushaltsplan festgesetzten Mittel beschränkt, sondern erstrecken sich auf alle von der Union oder in ihrem Auftrag durch Dritte verwalteten Finanzmittel.² Der Begriff „Betrügereien“ ist bewusst in Abgrenzung zum Begriff „Betrug“ gewählt worden um auszudrücken, dass er unionsrechtlich und d.h. weit zu interpretieren ist. Abschreckende Maßnahmen können spezialpräventiv oder generalpräventiv wirken. Effektiv sind Maßnahmen, die das Verhalten ihrer Adressaten zu beeinflussen vermögen. Das Effizienzgebot verpflichtet die Union und die Mitgliedstaaten gleichermaßen, wie die Aufnahme der „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ in Abs. 1 noch einmal betont.
4. **Assimilierungsgebot, Abs. 2.** Das Assimilierungsgebot des Abs. 2 soll – ähnlich insofern dem Diskriminierungsverbot beim indirekten Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten – einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Union sicherstellen, ohne zu sehr in die nationalen Rechtsordnungen einzugreifen. Es verpflichtet allerdings alle staatlichen Gewalten gleichermaßen und verliert deshalb auch dann nicht an Bedeutung, wenn die Union von der Ermächtigung nach Abs. 4 ausgiebig Gebrauch macht.

1 Zu Art. 280 EGV vgl. umfassend GS/Prieß/Spitzer, Art. 280 EGV.

2 Vgl. Streinz/Satzger, Art. 280 EGV Rn 5 m.w.N.

3. **Koordinierungsgebot, Abs. 3.** Das Koordinierungsgebot richtet sich nicht nur an die Mitgliedstaaten, sondern nimmt gemäß S. 2 auch die Kommission in die Pflicht. Von besonderer Bedeutung ist dabei das 1999 errichtete³ Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF),⁴ das seine Tätigkeiten auf Grund einer Reihe von Rechtsvorschriften ausübt.⁵ Die Untersuchungen des Amts erstrecken sich auch auf die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank.⁶

4. **Ermächtigungsgrundlage, Abs. 4.** Eine Beschränkung auf bestimmte Maßnahmen ist in der Ermächtigungsgrundlage nicht vorgesehen. In Betracht kommen deshalb u.a. Verordnungen und Richtlinien i.S.d. Art. 288 AEUV. Der bisherige Vorbehalt für das Strafrecht und die Strafrechtspflege ist entfallen, so dass diese Aspekte künftig auf Art. 325 Abs. 4 gestützt werden können. Bislang sind hier die Regelungen der dritten Säule maßgeblich gewesen.

5. **Berichtspflicht der Kommission, Abs. 5.** Die von Abs. 5 normierte Berichtspflicht der Kommission unterstreicht die Kontrollbefugnisse der Haushaltsbehörde. Innerhalb des Parlaments wird die Kontrolle durch den Haushaltskontrollausschuss ausgeübt.⁷

Titel III

Verstärkte Zusammenarbeit

Artikel 326 (ex Artikel 27a bis 27e, 40 bis 40b und 43 bis 45 EUV sowie ex Artikel 11 und 11a EGV) [Nichtbeeinträchtigung des Unionsrechts]

Eine Verstärkte Zusammenarbeit achtet die Verträge und das Recht der Union.

¹Sie darf weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beeinträchtigen. ²Sie darf für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten weder ein Hindernis noch eine Diskriminierung darstellen noch darf sie zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Die die Rahmenvorschrift des Art. 20 EUV konkretisierenden Art. 326 ff. AEUV entsprechen weitgehend den Art. 27a bis e, Art. 40 ff. und 43 ff. EUV a.F. sowie Art. 11 und 11a EGV. Wenngleich die zwischen der GASP und der PJZS differenzierenden Regelungen nunmehr vereinheitlicht und dem neuen Gefüge der Union angepasst worden sind, nimmt die immer noch intergouvernemental geprägte GASP weiterhin eine Sonderstellung ein, so dass die VZ im Bereich der GASP besonderen Voraussetzungen unterliegt. Gleichwohl ist bemerkenswert, dass die VZ nunmehr weitgehend einheitlichen Regeln unterliegt. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Vorschriften der Verträge über die VZ sich durch ein Mehr an Übersichtlichkeit und Stringenz auszeichnen.¹ Art. 326 entspricht inhaltlich Art. 43 EUV a.F. und ist weitgehend identisch mit Art. III-416 EVV.

Abs. 1 gibt in kurzer und prägnanter Weise die Schranken der VZ wieder, die sich bereits in Art. 43 lit. b bis d EUV a.F. fanden. Die VZ bleibt in die Verträge und in den institutionellen Rahmen der Union eingebunden, so dass sie – wie in Art. 20 Abs. 1 UA 2 EUV klargestellt wird – ausschließlich der Verwirklichung der Ziele der Union zu dienen hat. Die VZ darf sich nicht auf Bereiche erstrecken, die unter die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, Art. 20 Abs. 1 UA 1 EUV, Art. 329 Abs. 1 UA 1 S. 1 AEUV. Der Begriff „Recht der

3 Beschluss der Kommission 1999/352 v. 28.4.1999, ABl. 1999 L 136/20.

4 Office Européen de Lutte Anti-Fraude.

5 S. insb. VO 1073/1999, ABl. 1999 L 136/1; VO 1074/1999, ABl. 1999 L 136/8, Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission auf der einen und OLAF auf der anderen Seite v. 25.5.1999, ABl. 1999 L 136/15.

6 EuGH, Rs C-11/00, Kommission/EZB, u. Rs C-15/00, Kommission/EIB, Urteile v. 10.7.2003, ABl. 2003 C 213/1.

7 Vgl. Art. 10 GO-EP mit Anlage XII.

1 Zum EUV vgl. CR/Ruffert, Art. 43 EUV Rn 1 ff.